

**BALANCE DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO DESDE LA
PROBLEMÁTICA DE LOS TRABAJADORES POBRES DE LA ECONOMÍA
INFORMAL**

*“Fortaleciendo la voz de los trabajadores informales en las decisiones de política
social en América Latina”*

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)

PROGRAMA WIEGO

CIRO MURAYAMA – NORMA SAMANIEGO

12 de septiembre de 2011

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. DIAGNÓSTICO DE LA INFORMALIDAD EN MÉXICO

1.1. El contexto socioeconómico y el mercado de trabajo

- a. Población y fuerza de trabajo
 - i. Dinámica poblacional
 - ii. El momento del bono demográfico
 - iii. Perfil social y estructura sectorial de la fuerza de trabajo
- b. El crecimiento económico y la evolución reciente del empleo
 - i. Dinámica reciente del empleo
 - 1. El trabajo agropecuario
 - 2. El empleo industrial
 - 3. El trabajo en el sector terciario
 - ii. Las válvulas de escape del mercado de trabajo
 - 1. La migración
 - 2. La informalidad
 - 3. La precarización del trabajo formal

1.2. El trabajo informal

- c. El concepto a utilizar en la investigación
- d. ¿Quiénes son en México los trabajadores informales?
- e. ¿Cuál es la dimensión de la informalidad?
- f. ¿Cuál ha sido su evolución?
- g. ¿Cuál es su perfil por sector, por género, por edad, por ramas principales y por entidades federativas?
- h. ¿Por qué es éste un problema toral del país?

2. RESEÑA HISTÓRICA DE LAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL.

2.1. Antecedentes

2.2. Política social 1980-2010

- a. Crisis y ajuste estructural
 - b. Renegociación de la deuda y recuperación de la política social
- 2.3. La “nueva política social” articulada en la focalización de beneficiarios
- PRONASOL
- PROGRESA
- OPORTUNIDADES
- 2.4. La persistencia de los rezagos sociales

3. LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

3.1. Protección social ligada al empleo formal e indicadores de exclusión

- a. Salud
- b. Seguridad Social
- c. Guarderías de la Seguridad Social
- d. Vivienda

3.2. Programas sociales para los trabajadores informales

- a. Vivienda
- b. Estancias infantiles
- c. Salud: el Seguro Popular
- d. Otros programas sociales

3.3. La evaluación de los programas sociales

4. EL DEBATE SOBRE LA INFORMALIDAD Y LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCION SOCIAL.

4.1. Introducción

4.2. Informalidad y política social

4.3. Una visión alternativa sobre la informalidad

5. HACIA UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA LA INFORMALIDAD.

5.1. En el corto plazo: formalizar el trabajo doméstico.

a) Objetivos de la propuesta.

b) Mecanismo propuesto.

5.2. A mediano y largo plazos: una nueva estructura institucional para el trabajo.

a) Establecer un nuevo marco de salud y protección social universal no atado al trabajo formal.

b) Establecer el seguro de desempleo

c) Crear una auténtica justicia laboral.

VI. LOS ESPACIOS PARA LA NEGOCIACIÓN.

6.1. Crear el Consejo Económico y Social.

6.2. Espacios para la representación de los trabajadores informales en la fijación de los salarios mínimos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Introducción

Uno de los comportamientos más inquietantes del mercado laboral en México en las últimas décadas ha sido el crecimiento persistente que ha observado el trabajo informal. La proliferación de puestos de trabajo de carácter precario y de muy baja productividad, realizados bajo muy distintas situaciones por individuos que carecen de protección social, cuentan con un escaso o nulo capital físico y que en su mayoría se ven obligados a “inventarse” distintos medios de supervivencia, es un hecho que se constata a diario en todo el territorio nacional.

A este rasgo se ha sumado el de la multiplicación de puestos de trabajo informal –carentes de protección social y al margen de la legislación laboral- en un número importante de empresas e instituciones formales.

Contrariamente a las predicciones que suponían que este tipo de trabajo tendería con el tiempo a desaparecer, su crecimiento ha sido sostenido y hoy en día no podría decirse que se trata de un fenómeno temporal o residual. De hecho, una porción creciente de los nuevos empleos generados en los últimos años en el país ha sido en la economía informal, que hoy representa el 59% de la ocupación.

El presente documento parte de un diagnóstico de la magnitud, características y dinámica reciente del fenómeno de la informalidad en México, con base de un procesamiento de la información existente disponible en las fuentes oficiales, bajo los nuevos criterios emanados de la metodología propuesta por la OIT en su 17ª Conferencia de Estadígrafos del Trabajo¹.

Con base en este diagnóstico, se pretende abordar el tratamiento que se ha dado a este grave problema en términos de política económica y social, y en especial, los relativos a la protección social de los grupos de trabajadores más pobres en condición de informalidad. Se analizan los distintos enfoques que han adquirido fuerza en los últimos años sobre la interpretación del fenómeno de la informalidad, y que conducen a políticas distintas para hacerle frente, y se plantean algunos de los elementos de lo que a juicio de los autores debería contener una estrategia para dar protección social a los trabajadores informales, con propuestas concretas para algunos de los grupos más numerosos de este universo, que enfrentan condiciones de alta vulnerabilidad laboral y social.

¹ OIT, 2002.

CAPÍTULO I

DIAGNÓSTICO DE LA INFORMALIDAD EN MÉXICO

A fin de tener un marco de referencia que permita abordar el fenómeno de la informalidad en México, es necesario mencionar algunos rasgos y cifras generales del mercado de trabajo y de la evolución económica del país en las últimas décadas.

1.1 El contexto socioeconómico y el mercado de trabajo

Población y fuerza de trabajo

México cuenta con una población que se ha cuadruplicado en los últimos sesenta años y que en 2010 se estimaba en 112 millones de personas. Después de una tasa media de crecimiento anual particularmente elevada entre 1950 y 1970 (de 3.2%), la expansión demográfica bajó de intensidad y para 2010 esta tasa se había abatido al 1.4%.

La fuerza de trabajo en el último Censo² se situaba en 44.1 millones de personas y crecimiento medio anual en la última década fue a una tasa del de 2.7%. Este alto ritmo de expansión de la fuerza de trabajo refleja, por una parte, el impacto que tienen en este comportamiento las generaciones de jóvenes que nacieron cuando la dinámica demográfica era más elevada y, por otra parte, los incrementos significativos en las tasa de participación femenina, que casi se ha triplicado en los últimos cincuenta años.

El momento temporal del “bono demográfico”

México vive años clave de su transición demográfica. Como nunca antes, cuenta con una población abundante en edad productiva: el 65.6% de la población se encuentra entre los 15 y los 64 años de edad y en los últimos 10 años la tasa de dependencia³ ha descendido de 64.2% a 55.3%. Esta tasa de dependencia mide la relación existente entre la población dependiente, conformada por niños y ancianos y la población que está en edad productiva. Entre menor sea esta tasa, menor es la carga que supone para la población productiva mantener a la población dependiente.

Algunos rasgos del perfil social y de la estructura sectorial de la ocupación

A mediados de 2010⁴ un 62.3% de la fuerza de trabajo estaba compuesta por hombres y un 37.7% por mujeres. Un 46.9% del total eran jefes o jefas de hogar y en 35.8% de los hogares, además del jefe o jefa, participaba en la

² INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. La PEA en el Censo se mide en relación a la población de 12 años y más, a diferencia de la ENOE, en que se toma el rango de 14 años y más.

³ La proporción entre la población de menos de 15 y más de 64 años, en relación a la población de 15 a 64.

⁴ INEGI. ENOE

actividad económica su cónyuge. De las mujeres en el ámbito del trabajo extra doméstico, 70.5% tienen o han tenido hijos.

La población ocupada experimentó una transformación radical en su estructura sectorial desde mediados del siglo pasado. Las actividades agropecuarias, que en 1950 constituían la principal fuente de ocupación (58.4%), redujeron su participación al 13.4% en el año 2010. En contraste, los sectores secundario y terciario incrementaron sus pesos relativos. El sector secundario pasó de 15.9% en 1950 a 27.8% en 1990. Esta proporción se mantuvo en el año 2000 y a partir de entonces ha descendido hasta el 24.4% en el 2010. El sector terciario ha pasado de 21.4% en 1950 a 60.9% en 2010. (INEGI).

Aun cuando las cifras antes mencionadas se refieren al país en su conjunto, existen fuertes contrastes por entidad federativa. El sector primario tiene todavía un peso alto en estados como Chiapas, con más del 40% y Oaxaca con más del 30% y en otras entidades, como el D. F. y Nuevo León, la proporción de este sector no alcanza el 3%.

1.2 El crecimiento económico y la evolución del empleo

Durante el auge del proceso de sustitución de importaciones –entre 1950 y 1970- el empleo en el sector moderno creció vigorosamente. Este proceso comenzó a mostrar signos de agotamiento a principios de los setenta; sin embargo, la expansión de la ocupación logró mantenerse todavía por algún tiempo, impulsada por la dinámica generada en torno a actividades de una industria petrolera en expansión y de una obra pública, que ante las condiciones del mercado internacional, recibieron un considerable impulso. No obstante, en la década de los ochenta, la contracción severa de la actividad económica marcó un cambio en el papel desempeñado por las ramas líderes tradicionales del sector manufacturero, al dejar de ser éstas una fuente importante en la absorción de fuerza de trabajo, para convertirse -durante los periodos más críticos- en expulsoras netas de mano de obra.

A partir de fines de los años ochenta, México entró en un proceso de apertura comercial acelerada, en un contexto macroeconómico más expuesto a la coyuntura económica internacional. Este proceso de apertura ha tenido lugar dentro de un mercado de trabajo altamente heterogéneo, en el que coexisten las empresas vinculadas a los mercados modernos en los ámbitos nacional e internacional, con un vasto universo, constituido por una variedad de unidades productivas y formas de trabajo caracterizadas por la precariedad, la pobreza y el atraso.

En una mirada rápida a lo que ha ocurrido en el mercado de trabajo en México en el curso de la presente década se advierte un crecimiento débil del empleo asalariado formal, simultáneo a la continua declinación del empleo agropecuario y una reversión del crecimiento del empleo manufacturero, que en el último decenio registró una cancelación de 707 mil puestos de trabajo.

Empleo agropecuario

Un rasgo común a los países en proceso de desarrollo es el descenso gradual en el peso relativo del sector agropecuario en la ocupación, en la medida que la industrialización y los servicios modernos avanzan. En el caso de México esta tendencia se acentuó a mediados de los noventa, cuando el sector agropecuario no sólo disminuyó su peso relativo en la ocupación total, sino que se volvió un sector de expulsión de mano de obra *en términos absolutos*, al cancelar 2.7 millones de empleos entre 1997 y 2010 (INEGI, ENOE). Esta tendencia acrecentó las presiones ocupacionales en las áreas urbanas y alimentó las corrientes de búsqueda de empleo en el exterior.

El empleo en la industria

El sector industrial, que tuvo un auge importante a partir de la Segunda Guerra Mundial, que duró hasta la década de los setenta, perdió impulso durante la década de los ochenta y a partir de la apertura comercial asociada a la globalización en los noventa, el proceso de industrialización se detiene y se revierte en algunas ramas. Parte de la industria desaparece y se sustituye por bienes de importación. El empleo manufacturero se orienta hacia un número más limitado de actividades productivas, entre las que sobresalen la maquila y la industria automotriz, dependientes en parte importante del mercado externo.

El empleo vinculado a las actividades antes mencionadas ha estado sujeto a una fuerte volatilidad asociada al contexto internacional y, en especial, al comportamiento de la economía de los Estados Unidos de América. Mientras en algunos períodos estas ramas han tenido un comportamiento acelerado (1996-2000), en otros han sufrido pérdidas significativas de empleo formal. En conjunto, como ya se señaló, en los últimos 10 años el sector industrial perdió cerca de 700 mil puestos de trabajo.⁵

Como se desprende de lo anterior, mientras el campo y el empleo manufacturero formal –particularmente en la última década- se han vuelto sectores expulsores netos de mano de obra, ha crecido la precariedad ocupacional y la migración indocumentada.

La ocupación en el sector terciario

Ante la debilidad del crecimiento económico en las últimas tres décadas y la pérdida de puestos de trabajo tanto en el agro como en la industria, la proporción mayoritaria de la fuerza de trabajo ha buscado opciones de ocupación tanto en el comercio como en los servicios, fundamentalmente en el medio urbano. Hoy en día la proporción de la población ocupada en el sector terciario es del 60.9%. Es éste un sector marcado por una muy alta heterogeneidad, en el que coexisten empresas modernas en el ramo de servicios como telecomunicaciones, o los financieros, con unidades productivas muy precarias, muchas de ellas de carácter unipersonal o familiar, generalmente orientadas a la producción de bienes y servicios de consumo, en el gran rubro de lo que hoy conocemos como trabajo informal, que será motivo de atención en el inciso 1.3.

⁵ INEGI, *Indicadores Estratégicos*, 2000-2010.

Las válvulas de escape del mercado laboral en México

A diferencia de otros países, en donde el déficit en el mercado de trabajo se manifiesta fundamentalmente en el desempleo, en el caso de México, el indicador de la desocupación ha sido atípicamente bajo en comparación no sólo con países de mayor desarrollo, sino con países de un nivel de desarrollo similar. La razón fundamental de esta singularidad es que las salidas típicas de nuestro país ante las deficiencias en la creación de empleo para la población que no encuentra fácilmente oportunidades de colocación en el mercado laboral han sido la migración hacia los Estados Unidos de América y el trabajo informal.

La migración

Se estima que el flujo neto anual de trabajadores migratorios hacia Estados Unidos se incrementó más de 15 veces de los años setenta hasta mediados de la década actual, al pasar de 26 mil a cerca de 500 mil personas⁶, lo que representa una de las tasas más altas de emigración laboral en el mundo. Las cifras anteriores indican que la emigración laboral ha diluido parte de la presión de la oferta en el mercado de trabajo en México.

Entre los factores que explican este fenómeno subyacen el amplio diferencial salarial que existe entre ambos países y la incapacidad de la economía mexicana para absorber productivamente a la población desplazada del agro y de la industria y a la que cada día se suma a la oferta de mano de obra.

Junto a la migración cobra importancia el flujo de remesas que envían los trabajadores que emigran, que han llegado a representar montos significativos para la economía nacional y para las comunidades de destino de los recursos. En 2010 el total de envíos sumó 21 mil millones de dólares⁷, cantidad equivalente al 51% de los ingresos por petróleo.

La informalidad

Otra válvula tradicional de escape a las deficiencias del mercado de trabajo ha sido la fuerte expansión del trabajo informal durante las dos últimas décadas, que como se verá en el siguiente apartado, ha llegado a representar la principal fuente de ocupación de la fuerza de trabajo en México.

La crisis reciente y el cambio en las válvulas tradicionales de escape

Durante la reciente crisis financiera mundial, que en todo el mundo tuvo un severo impacto en los mercados de trabajo, se observaron en México algunos cambios respecto al comportamiento habitual de las válvulas tradicionales de escape. Por una parte, el incremento de la informalidad dio muestras de estar encontrando límites. Estas resistencias podrían explicarse debido a la sobresaturación que ya tiene el trabajo informal en muy diversas áreas.

⁶ CONAPO, 2006 b.

⁷ BANXICO, 2011; INEGI, 2011.

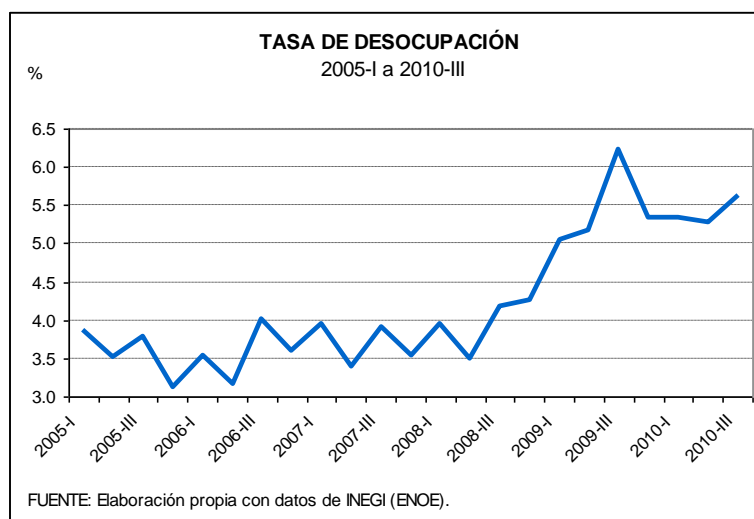
La migración, por su parte, se vio obstruida ante un panorama incierto para los migrantes. Aun cuando los estudiosos de este tema no han encontrado signos de un retorno masivo, diversas fuentes han documentado un flujo menor de migrantes hacia EUA en los últimos tres años, lo que coincide con la fuerte caída en el empleo en sectores como la construcción, o la manufactura de alimentos, que son sectores clave en ese país para los migrantes⁸. De hecho, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que el flujo se ha venido reduciendo y en 2007 era de cerca de 387,000 personas, casi 200,000 menos que en los primeros años de la década. Esto ha impactado en un declive acentuado de las remesas que para muchas comunidades eran una fuente sustancial de su ingreso y un factor determinante de sus condiciones de vida.

El surgimiento de nuevas válvulas de escape

Ante la resistencia del sector informal a dar cabida indefinidamente a más trabajadores y el cierre considerable del flujo de trabajadores que emigran, han aparecido nuevas salidas:

Explosión de la desocupación

Un producto de la crisis es el salto abrupto que en México han tenido los indicadores de desocupación que hasta ahora habían sido atípicamente bajos. Como lo reflejan las cifras del INEGI, del tercer trimestre de 2008 al tercero de 2009, que constituyó el punto más severo de la presente recesión, la desocupación pasó de 1.9 a 2.9 millones de trabajadores, un incremento de más del 50%. Si bien, a partir de ese nivel este indicador ha bajado en los últimos meses, todavía se mantiene a un nivel muy superior al que prevalecía antes de la crisis.



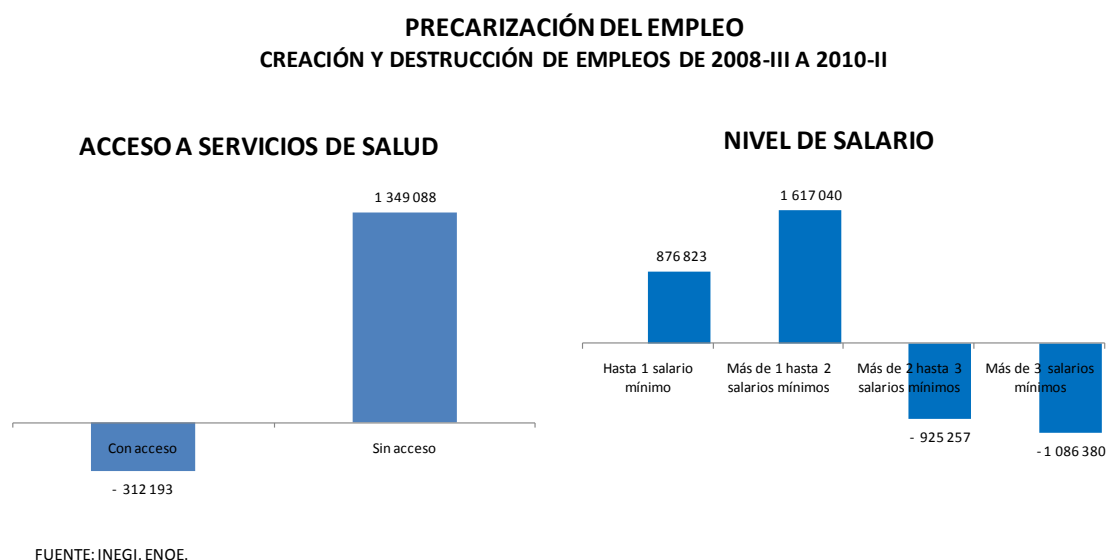
La precarización del trabajo formal

La contracción actual ha tenido además un efecto muy evidente en la acelerada precarización de los puestos de trabajo. Este deterioro se manifiesta desde muy diversos ángulos en los puestos de nueva creación o en los que

⁸ Alarcón, F. Cruz, F. et al. (2008).

han podido sobrevivir a la crisis. Los nuevos puestos, en su mayoría, no tienen acceso a servicios de salud y seguridad social, perciben –en promedio– salarios inferiores a los puestos de trabajo perdidos, provienen de empresas más pequeñas o abiertamente informales y están sujetos a una jornada de trabajo incompleta o de empleo parcial.

Los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI) ofrecen una visión cualitativa del deterioro en el tipo de ocupaciones que están surgiendo.



Mientras que las ocupaciones con acceso a seguridad social disminuyeron en 312 mil personas entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2010, el grueso de las ocupaciones que se generaron en este lapso, carecen de todo tipo de seguridad social. Es decir, es empleo precario. Por otra parte, los nuevos puestos de trabajo se concentran en los que reciben ingresos muy bajos (entre uno y dos salarios mínimos, o inferiores al mínimo). En contrapartida, han desaparecido puestos que perciben entre 2 y 3 salarios mínimos y, en especial, los de entre 3 y 5 salarios mínimos.

Vinculación creciente con la criminalidad

Un escape grave ante la insuficiencia de empleo es la búsqueda de ingresos en la criminalidad, tanto en la ciudad como en el campo. Este tipo de vías, altamente preocupantes, engloban a grupos de muy distintos orígenes y niveles de escolaridad, que han optado por actividades tan diversas como el tráfico de drogas, la siembra de marihuana, la afiliación a carteles o bandas, que han proliferado de manera exponencial. Son generalmente personas con niveles de escolaridad superior a las de las generaciones anteriores, expuestas a modelos de consumo que exceden a sus medios de ingreso, que no tienen expectativas claras de trabajo y de vida, y cuya formación de valores es endeble.

El incremento de este tipo de actividades, de las que no escapa la población campesina, se hizo más visible en un inicio en las concentraciones urbanas,

particularmente en aquellas en las que la situación del empleo ha pasado por sacudidas abruptas, como son las ciudades fronterizas dedicadas a la maquila. En estas urbes, el crecimiento descontrolado del empleo en la segunda parte de los noventa durante el “boom de la maquila”, que atraía a población joven de todos los rincones del país -desarraigando núcleos familiares tradicionales, en ciudades con áreas de vivienda y servicios urbanos improvisados- se revirtió dramáticamente, para pasar a ser de golpe de los centros con más destrucción de fuentes de empleo.

1.3 El trabajo informal

- **Precisiones en torno al concepto**

El trabajo informal constituye el tema central de esta investigación. En el caso de México representa, por su dimensión, el componente más numeroso dentro del mercado de trabajo. Es éste un universo heterogéneo de trabajadores, en muy diversos tipos de actividad, en donde se concentran problemas graves por su incidencia económica y social, en materia de productividad, ingresos, inestabilidad en el trabajo, protección social y exclusión.

Debido a que el término de informalidad se utiliza frecuentemente con distintas connotaciones, y a que los lineamientos internacionales para medir el fenómeno han evolucionado en las últimas décadas, se hace necesario precisar el concepto que se utiliza en este documento y explicitar algunos de los lineamientos seguidos para su medición estadística. El concepto que aquí se utilizará emana de los lineamientos dictados por la OIT en 2002⁹, que amplían la noción anteriormente empleada de “sector informal”, que desde hace tiempo viene utilizando el INEGI. La OIT estimó que el término anterior¹⁰ resultaba insuficiente e inadecuado, ya que el fenómeno de la informalidad no puede circunscribirse a un solo “sector” o tipo de empresas, sino que corta todo el universo de sectores y tipos de unidades productivas, y se basa más bien en las características del “puesto de trabajo”.

Entre las principales diferencias se encuentran:

- Que no se limita al sector urbano, sino que abarca además a trabajadores del ámbito rural que trabajan en condiciones precarias, tanto en trabajo asalariado sin cobertura de seguridad social o prestaciones, o en empleo por cuenta propia. (Entre éstos últimos destaca el de trabajadores agrícolas en actividades de autosubsistencia).
- Que no se limita a los micronegocios o el autoempleo del “sector informal,” sino que también abarca a trabajadores remunerados en condiciones de informalidad en los siguientes ámbitos:
 - En el sector de los hogares, en el caso de los trabajadores domésticos remunerados sin, acceso a seguridad social.

⁹ OIT (2003). XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2002.

¹⁰ Emanado de la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT en 1993.

- En empresas o instituciones que contratan a trabajadores subordinados remunerados, sin acceso a las prestaciones laborales de ley o a la seguridad social.
- Incluye asimismo al trabajo no remunerado (familiar o no familiar), independientemente del tipo de unidad en la cual se preste.

El término anteriormente utilizado de “sector informal” estaba definido en función de las características de las unidades productivas, mientras que el nuevo concepto de informalidad se define con base en las relaciones de trabajo.

El concepto anterior incluía a los trabajadores ocupados en las unidades de producción informales (pequeños establecimientos muy precarios, carentes de uno o varios de los registros establecidos por las regulaciones existentes, o incluso unidades productivas unipersonales). Sin embargo no abarcaba a muy distintos grupos de trabajadores no protegidos que laboran para otro tipo de unidades productivas y que padecen severas deficiencias en términos de ingresos, protección y seguridad social y derechos fundamentales del trabajo. Por ejemplo, no incluía a los trabajadores ocasionales por día, sin ningún empleador permanente, a los trabajadores domésticos, o el trabajo no declarado o carente de prestaciones laborales y seguridad social en las empresas formales. En el nuevo concepto, el trabajo informal en su sentido amplio incluye a todas estas categorías, así como a los ocupados en las pequeñas unidades productivas anteriormente incluidas en el llamado “sector informal”.

La nueva definición de empleo informal representa un cambio fundamental, que no solamente se limita a la cobertura de la informalidad. En realidad, representa una interpretación distinta del fenómeno, ya que reconoce que parte de la responsabilidad de la informalidad no sólo reside en las empresas precarias, sino también en las estructuras formales (públicas y privadas). El viejo concepto enfatizaba la carencia de registro de las empresas y la evasión fiscal como rasgos esenciales en la definición de la informalidad.

En la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), se adoptó un conjunto de directrices sobre una definición estadística para la medición del empleo informal y se alentó a los países a adoptarlas dentro de sus marcos estadísticos particulares.

Para fines de una mayor comprensión de los rubros adicionalmente incluidos en la definición de trabajo informal, y de su diferencia estadística respecto al anterior concepto de “sector informal”, el Sr. R. Hussmanns, representante del Secretario General, presentó un marco conceptual basado en una matriz, a la que desde entonces se conoce como “Matriz Hussmanns”, y cuyo enfoque es el que se ha pretendido seguir en la medición utilizada en el presente documento.

En este caso se ha partido del marco conceptual que subyace en la Matriz Hussmanns tratando de aproximarse a él, a partir de la estadística disponible de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. La

información se refiere al segundo trimestre de 2010¹¹ en las desagregaciones del fenómeno por sector, sexo, edad, instrucción y entidad federativa. Asimismo se hace una comparación de la evolución del fenómeno para los segundos trimestres del período 2005-2010.

A continuación se presentan dos matrices: la 1-A, se refiere a la matriz original de Hussmanns y la 1-B, a la matriz adaptada al caso de México, con información de la ENOE.

¹¹ Datos como se publicaron originalmente por el INEGI.

Matriz 1-A

Marco conceptual: Empleo informal

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector forma					1	2			
Empresas del sector informal ^{a)}	3		4		5	6		8	
Hogares ^{b)}	9					10			

^{a)} Según la definición de la 15.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).

^{b)} Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Nota: Las casillas sombreadas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas sombreadas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los diversos tipos de empleos informales.

Empleo informal: casillas 1 a 6 y 8 a 10.
Empleo en el sector informal: casillas 3 a 8.
Empleo informal fuera del sector informal: casillas 1, 2, 9 y 10.

FUENTE: OIT, 2003. XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. (También conocida como “Matriz de Hussmanns”).

MATRIZ 1-B
TRABAJO INFORMAL EN MÉXICO
CON BASE EN EL MARCO CONCEPTUAL DE LA OIT
2010-II

Empleos según posición en el trabajo														
Tipo de unidad económica		Trabajadores por cuenta propia			Empleadores			Trabajadores sin remuneración (familiares y no familiares)	Trabajadores subordinados (asalariados y c/percepciones no salariales)			Total		
		Informal	Formal	N. E.	Informal	Formal	N. E.	Informal	Informal	Formal	N. E.	Informal	Formal	N. E.
Empresas y negocios			1,322,552	1,371		1,316,713		932,710	6,448,975	10,055,662	55,121	7,381,685	12,694,927	56,492
Instituciones			6,548			17,801		72,372	959,876	5,241,321	24,908	1,032,248	5,265,670	24,908
Sector de los hogares	Sector Informal	6,698,042			780,016			1,137,183	4,233,779			12,849,020		
	Trabajo doméstico remunerado								1,920,241	87,290	1,880	1,920,241	87,290	1,880
	Agricultura de autosubsistencia	752,781						808,811				1,561,592		
Otras explotaciones agropecuarias informales por cuenta propia		1,477,818										1,477,818		
Situaciones de carácter especial y no especificadas			258	2,684			3,454	39,946	82,875	4,903	163,941	122,821	5,161	170,079
Total		8,928,641	1,329,358	4,055		1,334,514	3,454	2,991,022	13,645,746	15,389,176	245,850	26,345,425	18,053,048	253,359

NOTA:

- Las casillas sombreadas de gris oscuro son las que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión.
- Las casillas sombreadas de gris claro se refieren al empleo formal.
- Las casillas no sombreadas se refieren a diversos tipos de empleos informales.
- Las casillas sombreadas en amarillo se refieren a conceptos no especificados

FUENTE: Elaboración propia, con información de la ENOE (INGI) y metodología de OIT.

¿Quiénes son en México los trabajadores informales?

Quiénes conforman la informalidad constituyen un grupo heterogéneo:

Una gran parte de sus integrantes –lo que en un tiempo se llamó “sector informal”- está conformada por trabajadores en unidades productivas precarias en el medio urbano. Se trata de un numeroso grupo –con alto peso de jóvenes y ancianos- que realiza su actividad en su propio domicilio, en locales rudimentarios, o bien se apropian de la infraestructura urbana: calles, plazas o estaciones de transporte, utilizan bienes públicos como agua o la corriente eléctrica y ofrecen a la venta el producto de su trabajo o distribuyen bienes y servicios al consumidor final. Algunos son trabajadores ambulantes en puestos improvisados, muchos de ellos trabajan por cuenta propia, acompañados por familiares sin remuneración o menores y algunos se apoyan en trabajo asalariado ocasional y no protegido.

Otro grupo está conformado por trabajadores domésticos remunerados -en su gran mayoría mujeres- que laboran en los hogares sin cobertura de la seguridad social y sin protección legal en cuanto a duración de su jornada, días de descanso, condiciones generales de trabajo y prestaciones laborales. Lo integran, además, trabajadores del campo en condiciones de autosubsistencia, y trabajadores agropecuarios en muy pequeñas unidades productivas, que laboran en condiciones precarias y con ingresos muy bajos.

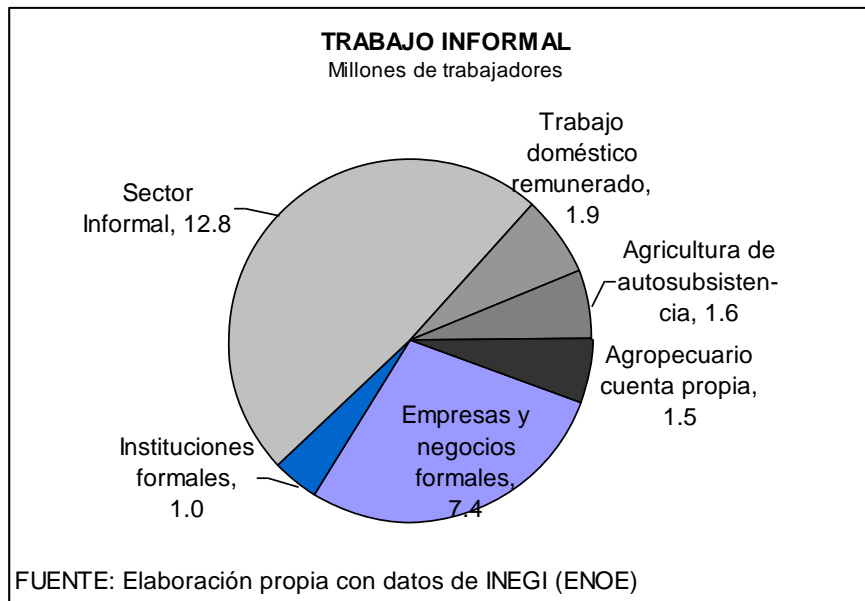
Se suma al concepto de informalidad un conjunto importante de trabajadores subordinados a un empleador sin protección social de ninguna especie, que en laboran para empresas o instituciones del propio sector formal, al margen de la legislación del trabajo. Los integrantes de este último grupo presentan características de vulnerabilidad, distintas a las que afectan al primer conglomerado y constituyen una categoría que amerita seguimiento cuidadoso, ya que es un fenómeno en franco crecimiento.

Por último, cabría mencionar a un conjunto de cerca de 3 millones de personas que trabaja sin remuneración alguna, como ayudantes familiares o no familiares, entre ellos los becarios, que trabajan tanto en las unidades informales urbanas, como en la agricultura de autosubsistencia, pero que también se encuentra en negocios e instituciones formales.

¿Cuál es la dimensión de la informalidad?

Al segundo trimestre de 2010 la informalidad en México llegaba a 26.3 millones de personas; es decir, al 59% de la población ocupada. Esta cifra comprende las siguientes categorías:

1. Un primer grupo estaba constituido por 12.8 millones de trabajadores (48.8% del trabajo informal total) –en lo que el INEGI contabiliza como “sector informal”- que constituye un amplio y variado conjunto de pequeños negocios o autoempleos precarios del medio urbano. Se trata de pequeñas unidades productivas, poco más de la mitad de ellas por cuenta propia, con ayuda de auxiliares familiares sin remuneración y en ocasiones con apoyo eventual o permanente de trabajadores asalariados sin protección laboral o de la seguridad social. La gran mayoría utilizaba su propio domicilio como local de trabajo y otros lo hacían en un micro negocio con local, en un vehículo, o como trabajadores ambulantes o con puestos semi fijos.



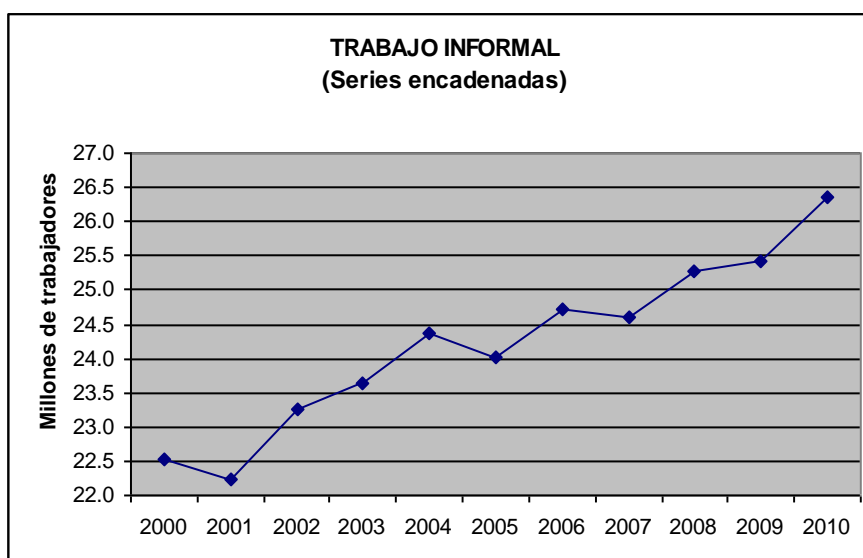
2. Un segundo grupo de 13.5 millones más (51.2% de la informalidad), estaba conformado por las siguientes categorías:

- 1.9 millones trabajadores (mujeres en su gran mayoría) en trabajo doméstico remunerado, que no cuentan con servicios de salud;
- 1.6 millones en agricultura de autosubsistencia;
- 1.5 millones en trabajo agropecuario por cuenta propia;
- 8.4 millones de trabajadores subordinados asalariados o con percepciones no salariales, en empresas, negocios o instituciones formales. Se trata de un creciente e importante grupo que labora al margen de las prestaciones obligatorias de ley y sin cobertura de los servicios de salud y seguridad social, que suele percibir sus emolumentos a través de “honorarios” que se pagan como si se tratara de un prestador de servicios y no de un trabajador subordinado, o de trabajadores sin remuneración alguna (becarios, ayudantes familiares y otros).

¿Cuál ha sido su evolución?

En México no existe información homogénea de informalidad (bajo el concepto nuevo y más amplio de la OIT) para un período largo porque las primeras investigaciones estuvieron enfocadas de manera exclusiva al sector urbano y porque las fuentes estadísticas y metodologías de medición del fenómeno han variado. Sin embargo, es posible tener una aproximación si se ajustan algunas de las mediciones anteriores para hacerlas comparables con el concepto actual¹².

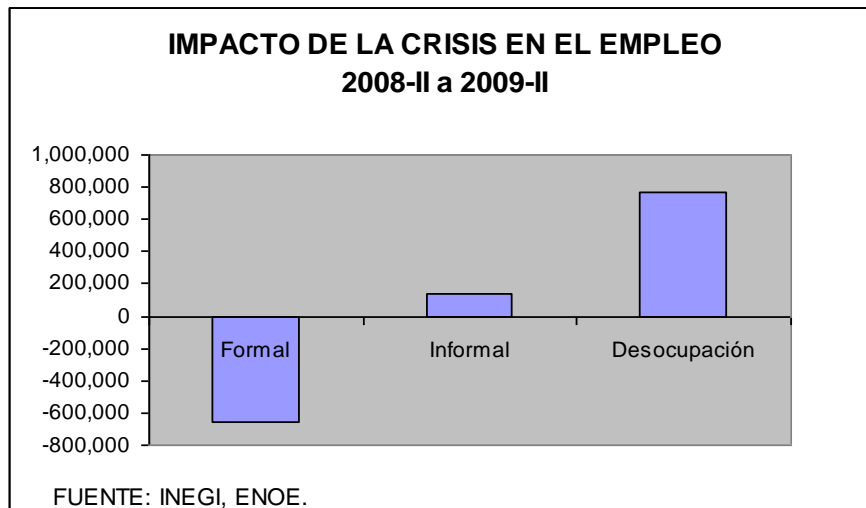
¹² Una serie de informalidad calculada por la STPS para el sector no agropecuario, que atendía ya a los nuevos lineamientos de la OIT para el período 2000-2004, con base en datos de la



Se observa así que el trabajo informal total creció, particularmente en el período comprendido entre 2001 y 2004, en que la economía atravesó por un período de atonía y casi nula creación de empleo formal en términos netos. Pasado ese lapso, el incremento de la informalidad se atemperó, pero volvió a expandirse durante la más reciente crisis de 2008-2009.

Las estimaciones más recientes –ya con datos de la ENOE y ajustados por los autores al nuevo concepto de trabajo informal- muestran que el trabajo informal se mantuvo relativamente estable entre 2006 y 2007 en un rango cercano a los 25 millones de personas, sin embargo, durante la crisis pasada volvió a aumentar gradualmente hasta llegar a 26 millones. Este repunte más reciente fue, sin embargo, inferior al incremento abrupto que mostró en 2009 el indicador de desocupación, que en nuestro país se había mantenido en niveles atípicamente bajos en el pasado y que en números absolutos, saltó de golpe más que la informalidad.

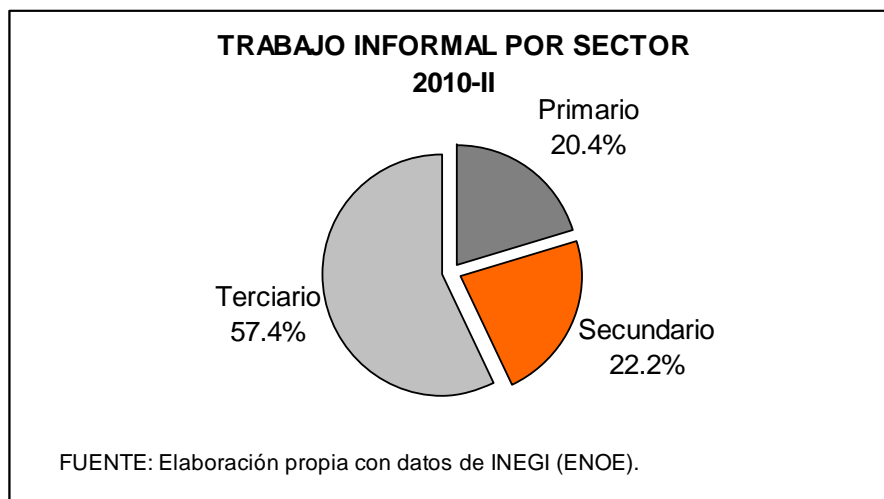
ENE, homologados a la ENOE, fue ajustada para hacerla comparable con el concepto ampliado. Se le agregaron los rubros de agricultura de autosubsistencia, cuenta propia agropecuarios, no remunerados en el sector primario y subordinados sin servicios de seguridad social en este sector. Una vez ajustada esta serie, se encadenó a la del período 2005-2010, con base en la ENOE.



Lo anterior podría ser indicativo de que la informalidad está alcanzando un punto de saturación y que las salidas a la insuficiencia en la creación de empleo, además del crecimiento reciente del desempleo, puede tomar cauces más riesgosos.

¿Cuál es su perfil por sector, por género, por edad, por ramas principales y por áreas geográficas?

Por sector, el grueso del trabajo informal se concentra en el sector terciario (57.4%). En el sector primario se ubica un 20.4%, fundamentalmente en agricultura de autosubsistencia, trabajo por cuenta propia, trabajo asalariado y no remunerados en actividades agropecuarias. El sector secundario, que comprende industria manufacturera y construcción, abarca al 22.4%.

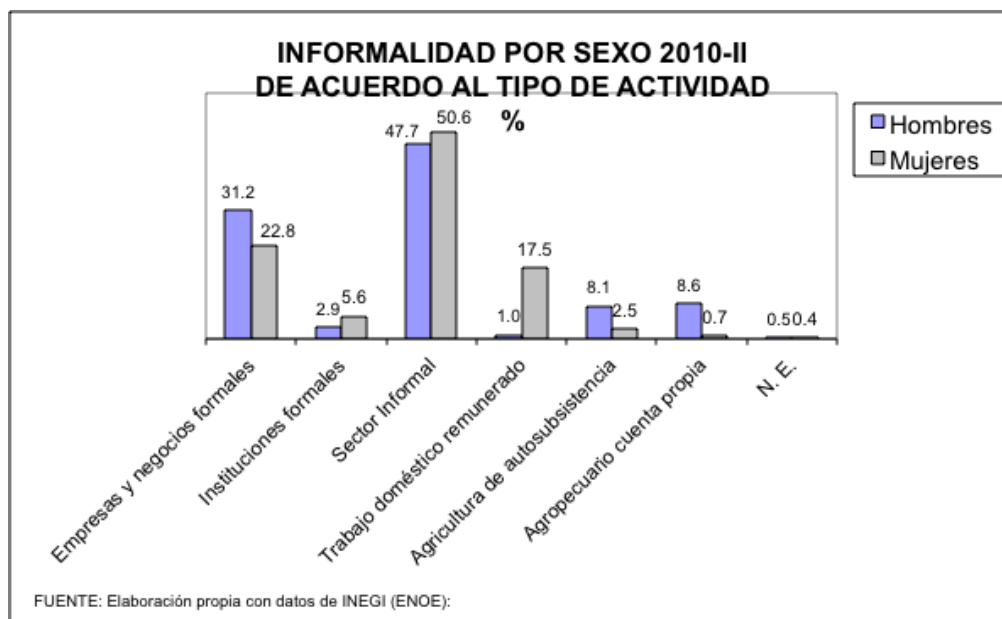


El grueso del sector primario está compuesto por trabajo informal (91%), en tanto que en el secundario y el terciario la proporción de los trabajos informales es muy similar: de 55.0% y 54.0% respectivamente.

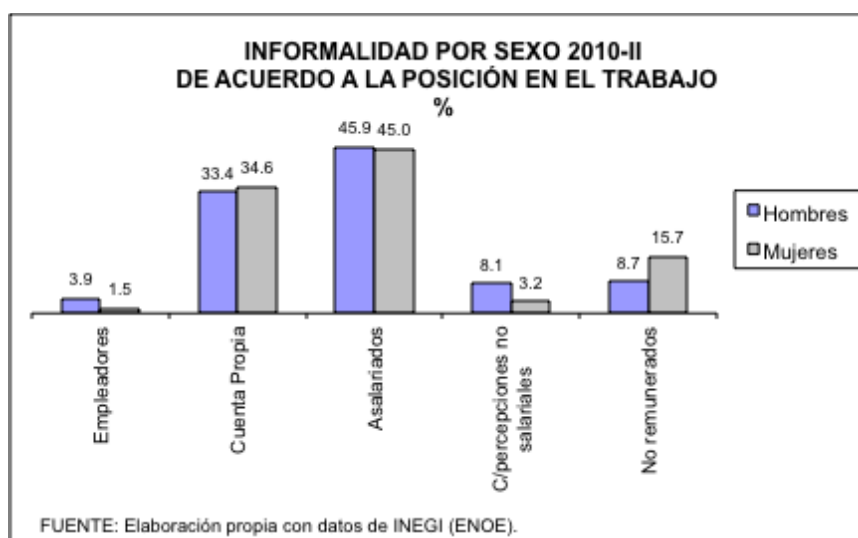
Por sexo

La participación relativa de hombres y mujeres en el trabajo informal es muy parecida (58.7% en hombres y 59.5% en mujeres). Sin embargo, existen marcadas diferencias en el tipo de informalidad en las que trabajan los hombres y las mujeres.

El trabajo doméstico, por ejemplo, es una actividad predominantemente femenina, en tanto que la agricultura de autosubsistencia y el trabajo agropecuario por cuenta propia son ocupaciones en las que típicamente participan hombres, con sobrerrepresentación de los muy jóvenes o de adultos mayores.

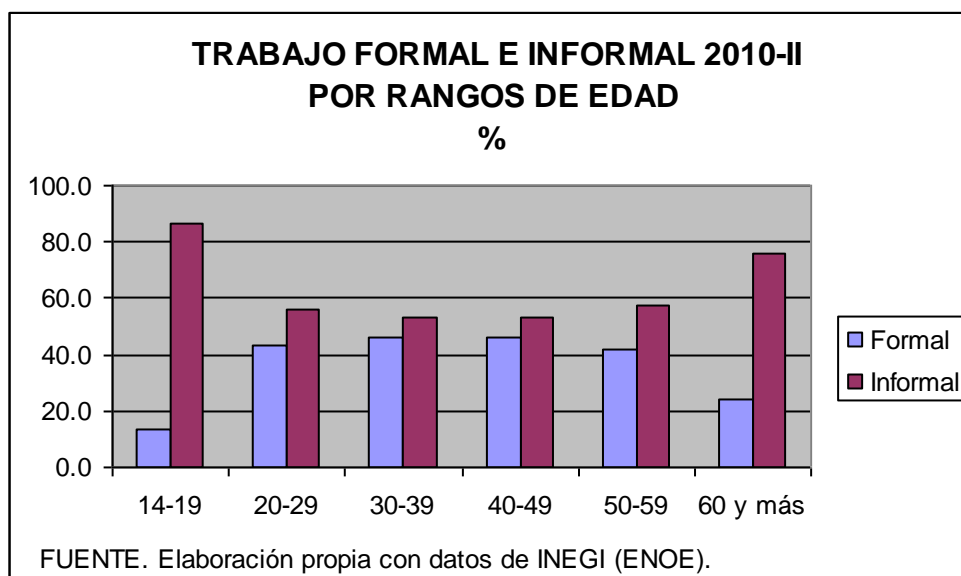


Por lo que hace a los establecimientos formales que tienen a su servicio trabajadores asalariados informales, también existen diferencias. Mientras que en las empresas y negocios formales la proporción de trabajo informal es mayor en hombres que en mujeres (31.2% contra 22.8%), en las instituciones, la proporción de trabajo asalariado informal es mayor en las mujeres que en los hombres (5.6%, frente a 2.9%).

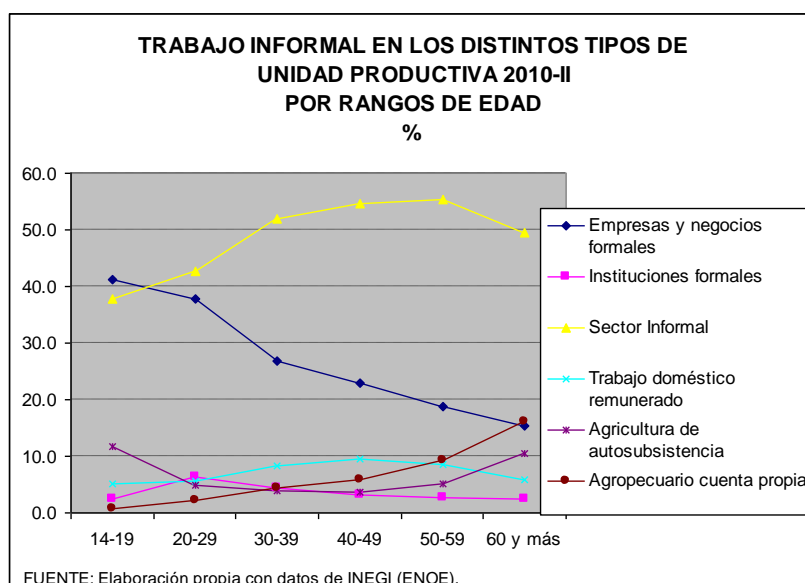


En los hombres la proporción de quienes son empleadores informales es más del doble que en las mujeres (3.9% contra 1.5%). Asimismo, lo es la proporción de trabajadores subordinados que reciben percepciones no salariales (tales como propinas y comisiones) (8.1% frente a 3.2%). En cambio en trabajo no remunerado, la proporción de mujeres casi duplica a la de los hombres.

Edad



La población que ingresa muy temprano al trabajo –entre los 14 y los 19 años de edad- en su gran mayoría (más del 80%) lo hace en condiciones de informalidad. En las edades comprendidas entre los 20 y los 49 años la proporción de trabajo informal se estabiliza entre 55 y 59%. A partir de los 50 años el peso relativo del trabajo informal se incrementa y alcanza el 75.7% en los de 60 y más. Son personas que están en la última etapa de su vida laboral y que tienen menor posibilidad de ingresar o de permanecer el sector formal.



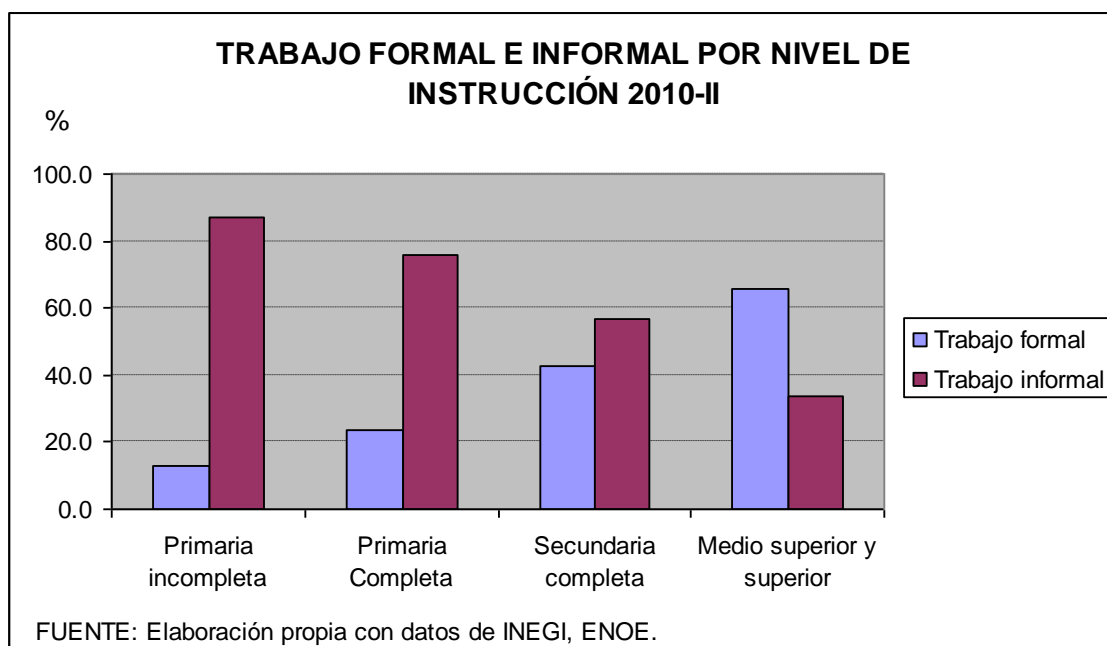
Las formas predominantes de la informalidad –la que se da en los pequeños negocios del anteriormente llamado “sector informal” y la que se presenta en los establecimientos formales- presentan trayectorias contrarias por edad que asemejan un efecto “espejo”. Mientras que el empleo en micro unidades informales tiene una proporción menor entre los trabajadores muy jóvenes y se eleva a partir de los 30 años, la informalidad en las empresas formales es más alta entre los más jóvenes y desciende a partir de los 30 años.

Los tres grupos de informalidad restantes, si bien tienen un peso individual que no rebasa en cada caso al 10% del trabajo informal total, en su conjunto significan entre el 20 y el 25% del total. En el trabajo doméstico la mayor frecuencia se da en el grupo de 40 a 49 años y tres cuartas partes de las mujeres dedicadas a esta ocupación tienen o han tenido hijos.

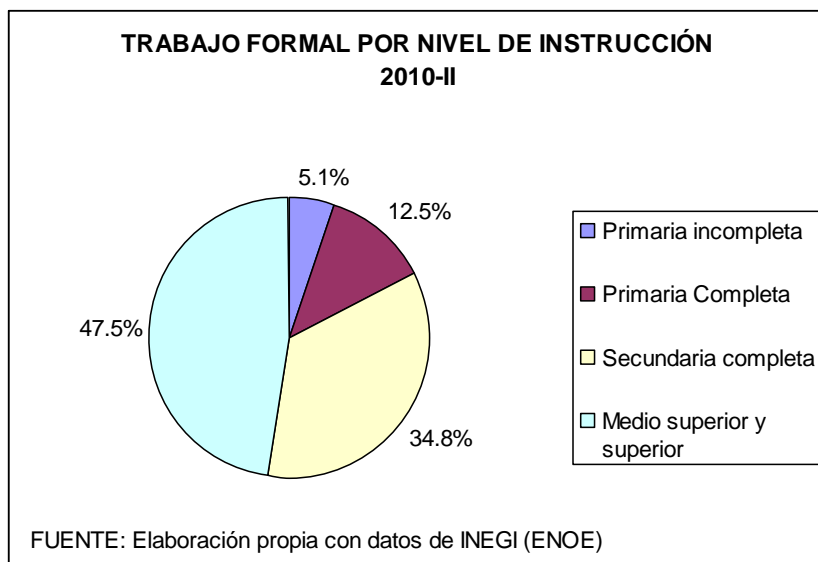
La agricultura de subsistencia presenta dos “picos” en su distribución por edad: en el grupo de los más jóvenes y en el de 60 y más, y el trabajo agropecuario por cuenta propia aumenta a medida que aumenta la edad.

Nivel de instrucción

El nivel de instrucción es quizá la variable más directamente vinculada al nivel de formalidad. En la medida en que aumenta la escolaridad, aumenta también la formalidad en el trabajo. En quienes solo cuentan con primaria incompleta, la informalidad es de casi 90%, en tanto que en los que han cursado educación media superior y superior, la formalidad llega al 63% y rebasa al trabajo informal, situación que no se presenta en quienes tienen estudios inferiores a este nivel.



Casi la mitad de los puestos de trabajo formales cuentan hoy en día con educación media o superior y aproximadamente el 35% de ellos con secundaria completa. Esto indica que el piso para acceder a empleos formales exige cada día más un nivel educativo mayor y que la exclusión de la educación básica lleva aparejada la exclusión de puestos de trabajo formales.

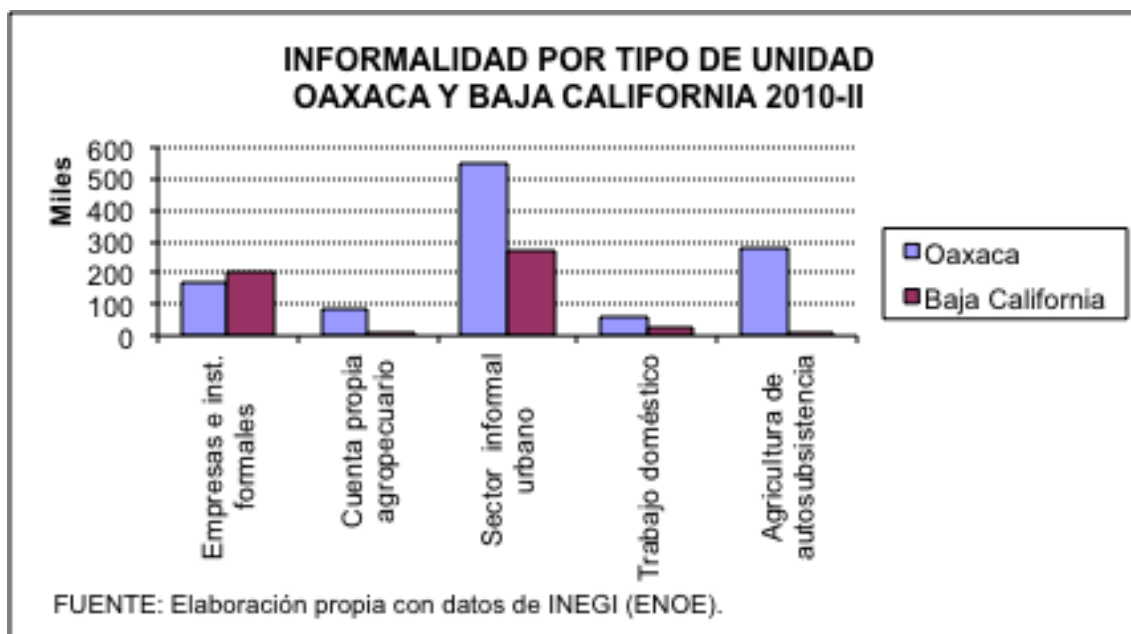


Estados

Existe una fuerte diversidad en la incidencia del fenómeno de la informalidad por entidades federativas, como se observa en el cuadro siguiente, en el que se presentan los estados con más alta y más baja proporción de informalidad.

ESTADOS CON MAYOR Y MENOR PROPORCIÓN DE INFORMALIDAD			
Mayor Proporción		Menor proporción	
Estado	Informalidad %	Estado	Informalidad %
Oaxaca	80.3	Baja California	38.6
Guerrero	78.9	Chihuahua	41.7
Chiapas	78.1	Baja California Sur	42.0
Hidalgo	76.0	Nuevo León	42.8
Tlaxcala	75.7	Coahuila	45.0
Puebla	75.6	Sonora	45.3

Las diferencias van más allá del peso que tiene en su conjunto el trabajo informal en cada entidad. Se aplican también al tipo de informalidad que existe en cada estado, como se aprecia en el siguiente cuadro, que contrasta los trabajos informales en Oaxaca con los que se presentan en Baja California.



¿Por qué es un problema toral la informalidad?

Contrario a quienes ven con pasividad la expansión persistente del trabajo informal al considerarlo como una opción ante el desempleo, o un medio de absorción de los “shocks” estructurales en el mercado de trabajo, el volumen y crecimiento de la informalidad constituye uno de los problemas torales del desarrollo económico y social del país y un asunto que reclama atención urgente.

El mundo de la ocupación informal no sólo representa un severo problema social de trabajo altamente precario, en condiciones de vulnerabilidad, ingresos insuficientes y carencia de protección social, sino que además representa una fuente de muy bajos niveles de productividad e ingresos públicos, que significa un desperdicio cuantioso de recursos humanos y de potencial productivo de la sociedad que no es inocuo para el desarrollo económico y social del país en su conjunto.

La trampa de la informalidad

Desde la óptica de la economía, la existencia de un vasto sector informal – sobre todo en aquellos grupos con potencial productivo y contributivo- debilita la base impositiva y las fuentes de financiamiento del Estado. Esto redundo, por una parte, en una base muy endeble para la construcción de una red sólida de seguridad social, la infraestructura y los servicios públicos esenciales. Esto, a su vez, conduce a servicios deficientes para la población cubierta y a una amplia capa de la población trabajadora que queda fuera de principal red institucional de protección social.

Conforme los impuestos, las contribuciones y las regulaciones se aplican sobre una base más estrecha y tienden a ser superiores a las que serían de no existir la merma en el ingreso público originada en un vasto sector informal, se tiende a alentar la evasión, lo que contribuye a generar así una “trampa de la informalidad”.

El doble impacto de la informalidad

Además de su impacto en los grupos que la padecen, la informalidad puede tener un impacto conjunto en toda la sociedad porque afecta el crecimiento económico global. La informalidad abarca un vasto conjunto de trabajos marginales de baja productividad, que generan un impacto negativo en la inversión e imponen un freno al crecimiento económico.

Se ha encontrado que la dimensión de la informalidad no sólo está irremediablemente ligada al *nivel* de desarrollo económico de un país, (Bosch, 2006) sino que tiene implicaciones importantes en su *potencial mismo de crecimiento* (Mehrez, G., 2005)¹³. Esto sucede porque a mayor dimensión del sector informal, mayor tiende a ser la debilidad del sector público para abarcar con sus instrumentos a la base total de la estructura productiva, más reducido el nivel de transparencia, mayores obstáculos a la gobernabilidad y al buen funcionamiento del sistema legal, al tiempo que se ve mermado el ingreso público, se deteriora la calidad y la cantidad de los servicios que puede prestar el Estado.

Por todo lo anterior, la informalidad no sólo constituye un grave problema social que reclama atención urgente, sino un factor que influye negativamente en el nivel de desarrollo y en el potencial de crecimiento económico de un país.

¹³ IMF. *México: Selected Issues*. "The Mexican Informal Sector and its Implications". Washington, 2005

II. RESEÑA HISTÓRICA DE LAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Antecedentes.

En el siglo XX México fue un país pionero en reconocer los derechos sociales al incorporarlos expresamente en su Constitución de 1917, la cual, por ejemplo, en su artículo 123 protegió el derecho al trabajo y dispuso la existencia de un salario mínimo.

En las décadas siguientes, el Estado emanado de la revolución mexicana fue desarrollando las normas e instituciones que hacían viable la expansión del ejercicio de los derechos sociales para un mayor número de mexicanos. De esta forma, en 1931 se expidió la primera Ley Federal del Trabajo y en el decenio siguiente, en 1943, se instituyó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), financiado con aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del gobierno federal.

A través del IMSS se extendieron los servicios de salud a la población y, de hecho, en las décadas de 1940-1950 y 1950-1960 se consiguen los mayores avances en la esperanza de vida que se hayan alcanzado en la historia nacional, al ganar ocho y nueve años de sobrevivencia, respectivamente, en cada decenio (Welti, 2011).

Para 1959 se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), dando lugar así a una nueva institución para ofrecer protección social a los empleados públicos.

En 1972 se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) que tiene como objetivo proveer financiamiento para satisfacer las necesidades de vivienda de los trabajadores derechohabientes y acreditados.

Con la ley de 1973, el IMSS incorpora entre sus prestaciones el ramo de guarderías para hijos de trabajadoras. Su objetivo es el de proporcionar este servicio a los hijos(as) de las madres trabajadoras aseguradas, padres viudos o divorciados a los que judicialmente se le hubiere confiado la custodia de sus hijos.

. Aún cuando su cobertura todavía es baja en relación a la demanda potencial (cerca al 25%), es un ramo que ha crecido de manera importante en la última década.

Comentario: Me parece que debemos bajarle un poco al tono del párrafo anterior, ya que por muchos años este nuevo ramo fue algo meramente virtual, con una cobertura mínima solo en unas zonas urbanas (Incluso sus fondos se utilizaban para otros usos). El incremento en cobertura ha sido algo relativamente reciente, sin embargo, todavía es muy baja en relación a la demanda potencial estimada por el propio IMSS. En 1983 la Ley del ISSSTE recoge la obligación del Estado de brindar el servicio de estancias infantiles. Para 1984 el ISSSTE asume la rectoría del servicio de estancias que daban las Secretarías de Salud, Marina, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Energía,

Minas e Industria Paraestatal y Turismo. A partir de 1989 se adopta el nombre de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil.

Una característica de la provisión de la protección social en México articulada a través de las instituciones recién enumeradas, es que dicha protección históricamente se vinculó al empleo formal, que se convirtió en el vehículo para que los trabajadores y sus familias accedieran a los servicios de salud, así como a las prestaciones asociadas a los riesgos en el trabajo, al sistema de pensiones y a mecanismos de financiamiento para vivienda ofrecidos por el IMSS y el ISSSTE.

El vincular el ejercicio de este conjunto de derechos sociales al empleo formal no fue privativo de México en la experiencia de América Latina e, incluso, puede decirse que constituye uno de los rasgos del corporativismo político en la región a lo largo del siglo XX. En palabras de Pisarello: "...son sobre todo aquellos grupos organizados, capaces de presionar corporativamente en las instituciones estatales, los principales beneficiarios de las políticas sociales. (...) Con el capitalismo fordista como trasfondo, la protección legal de los derechos sociales se subordina en gran medida a la garantía de los derechos laborales y se concede de manera selectiva" (Pisarello, 2003: 29), generando desprotección para aquellos que no consiguen acceder al mercado laboral formal.

Ello ocurrió en México claramente con el acceso a la atención médica, pues el sistema de salud pública "desde sus orígenes (...) quedó dividido entre aquellos que tenían derechos en salud legalmente definidos, a los que se llamó 'derechohabientes', y aquellos que eran sujetos de la acción asistencial del Estado, con derechos poco precisos, que eventualmente se denominaron 'población abierta'" (Frenk, *et al*, 2004).

Por otra parte, si bien desde la década de los años cuarenta del siglo pasado la economía mexicana experimentó una época de fuerte dinamismo, ello no obstó para que a mediados de los años sesenta diversos estudios comenzaran a revelar que el ingreso seguía fuertemente concentrado. Con base en esta evidencia comenzaron a elaborarse los primeros programas de combate a la pobreza, inicialmente dirigidos a la población rural de bajos recursos.

Así, a la cobertura de servicios de salud, educación y vivienda diseñados bajo el bajo el principio de universalidad –y en los hechos asegurada plenamente para la población trabajadora formal, y por ello urbana-, se comenzó a sumar la operación de programas de combate a la pobreza para grupos específicos, a los cuales las instituciones de bienestar social no alcanzaban a llegar.

Como ejemplos de lo anterior pueden citarse el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) que, creado en 1973 y con una participación en el gasto público de 1.34%, fue el primer instrumento que implementó la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbitos nacional y estatal; al PIDER pueden agregarse sus sucesores: los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que se convertirían después en los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

En la misma década de los años setenta, en 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo fue “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional”. Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficiasen a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado y, finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

Las dificultades para incorporar los requerimientos del sistema COPLAMAR a los procesos de programación-presupuestación a nivel estatal y sectorial, fundamentaron el diseño de una nueva modalidad de operación. De esta forma, los Convenios Sectoriales Interinstitucionales surgieron como resultado de la necesidad de hacer compatibles presupuestos, procedimientos programáticos y mecanismos institucionales de diferentes dependencias del sector público federal y de los gobiernos estatales. Con esta orientación se establecieron convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-COPLAMAR), dirigido a la provisión de servicios de salud en el medio rural. Con la Secretaría de Educación Pública (SEP-COPLAMAR) se estableció un sistema de casa-escuela para niños de zonas marginadas. Con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP-COPLAMAR) para el establecimiento de sistemas de agua potable y el mejoramiento de caminos. Con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (STPS-SARH-COPLAMAR) capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales, y con la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO-COPLAMAR) para el abasto de productos básicos en zonas marginadas.

Este vasto programa auspició una importante movilización social e institucional en torno a la cuestión social que entonces se asociaba a la marginación rural y creó las bases de conocimiento utilizadas en los años posteriores en el esfuerzo contra la marginación social y la pobreza. Como parte de sus trabajos, COPLAMAR elaboró diferentes estudios sobre la relación entre el desempeño macroeconómico, la distribución del ingreso y los niveles de marginación y propuso un concepto de pobreza amplio del cual derivó una canasta de mínimos de bienestar de la que podía obtenerse una línea de pobreza que ha sido ampliamente utilizada hasta la fecha. El presupuesto del COPLAMAR fue, en los primeros tres años, de 500 millones de dólares y en los siguientes tres años de más de 4 mil millones de dls.

A fines de los años setenta, sin embargo, se presentaron los primeros síntomas de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en la economía mexicana que se articuló a través de una activa presencia del Estado. En particular el sector agrícola había dejado de crecer desde la década previa en un escenario de disminución del precio de los productos primarios; en la industria la protección no bastaba para avanzar hacia la producción de bienes de capital, y el sector público no lograba extender la presión fiscal como porcentaje del PIB (Moreno Brid y Ros, 2008: 57-8). La desaceleración económica fue contrarrestada con un drástico incremento del gasto público, financiado vía el endeudamiento; para 1976 el déficit público se financiaba con 67% de deuda interna y con 33% de deuda externa (Tello, 2007: 487). Esa situación no sería sostenible por mucho tiempo y tendría efectos sobre la protección social y los programas sociales.

La política social 1980-2010.

Crisis y ajuste estructural

En los años ochenta, el entorno internacional se volvió particularmente adverso para la economía mexicana, debilitando sus fuentes de financiamiento y engrosando las vías de pérdida de capital y ahorro. La expansión económica de los últimos años se había soportado en crecientes exportaciones de petróleo en una coyuntura mundial de altos precios del energético. No obstante, para 1981 la bonanza petrolera llegó a su fin. Los países industriales se habían visto impelidos a reducir su demanda de crudo y a iniciar procesos de ajuste económico. Para México, el incremento internacional de las tasas de interés y la caída del precio del petróleo se combinaron para afectar la capacidad de pago de la economía. La rápida ampliación del endeudamiento, acompañada de salida de capitales, propició para febrero una drástica devaluación del peso (Suárez Dávila y Reyes Heróles, 2009: 5) que no logró contener la fuga de capitales y la especulación contra la moneda nacional (Cordera y Lomelí, 2008: 84), lo que llevaría a la decisión presidencial, en septiembre de aquel año, de nacionalizar la banca privada en México y de establecer el control de cambios (Tello, 2007: 591).

Como señalan Moreno Brid y Ros (2008: 60-1), en la llamada década perdida, “la economía mexicana experimentó dos grandes choques de origen externo: la crisis de la deuda de 1982, que aumentó los pagos por concepto de servicio de la deuda y dificultó la obtención de nuevos créditos externos, y la crisis del petróleo de 1986, que cortó espectacularmente gran parte de la principal fuente de divisas y de ingresos fiscales del país”.

El plan del nuevo gobierno mexicano (1982-1988, encabezado por Miguel de la Madrid) para encarar la crisis tenía como propósito fundamental recuperar la confianza perdida entre los inversionistas tras la nacionalización de la banca en 1982, por lo que el eje de la estrategia fue pagar la deuda externa, lo que llegó a ser el objetivo casi único, resultando en un sobreajuste económico (Cordera y Lomelí, 2008: 85).

El ajuste para recuperar los equilibrios macroeconómicos se dio, fundamentalmente, a través del recorte a la inversión pública, al gasto social y de la eliminación de subsidios sociales (Cabrera, 2008: 139). Se dio un cambio importante en la estructura del gasto, ya que el gasto no programable –que abarca el costo financiero de la deuda- fue del 23% al 53.2% del total entre 1981 y 1998; por consiguiente, el gasto programable –que incluye el gasto social, el destinado al desarrollo económico y a la operación del sector público- disminuyó del 77% al 46.8% en el mismo periodo (Cabrera, 2008: 140-141).

En materia de programas sociales, apenas en 1980 se había puesto en operación el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como respuesta ante la crisis agrícola que implicó la pérdida de la autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos y el incremento de la pobreza rural. La estrategia del SAM consistió en poner en marcha todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos; desde el incremento de la producción hasta apoyos al consumo pasando por la agroindustria, investigación tecnológica de procesos y aspectos de nutrición.

No obstante, el SAM, al igual que programas como el PIDER y COPLAMAR, no sobrevivió a las condiciones de austeridad fiscal impuestas por la crisis de la deuda externa.

Puede afirmarse, así, que el inicio de los años ochenta marcó un punto de quiebre en el modelo económico y, a la vez, en el fin de la ampliación de los mecanismos tradicionales de incorporación a la protección social, así como un recorte enérgico a los recursos de los programas sociales.

Si la extensión de los derechos sociales había generado en las décadas previas una dinámica de inclusión para determinados colectivos y, por ello, exclusión para los demás, el proceso de retraimiento del Estado que tuvo lugar como respuesta a la crisis aumentó el grado de vulnerabilidad individual y dificultó aún más el ejercicio de los derechos sociales.

Así, “en virtud del estrecho vínculo entre prestaciones laborales y prestaciones sociales, la ‘flexibilización’ de las primeras conduce a la negación de las segundas.(...) De este modo, la ‘deslocalización’ y la destemporalización’ de las relaciones laborales ponen a descubierto los límites de inclusión del Estado social tradicional. El aumento de la precariedad y de la desocupación estructural desnuda la brecha existente entre los trabajadores relativamente protegidos de una minoría de trabajadores estables y los inexistentes o residuales derechos sociales reconocidos a una gran mayoría de excluidos o de precarios partícipes del mercado laboral formal, desde las mujeres hasta los inmigrantes pobres, pasando por toda una serie de colectivos (niños, campesinos, desempleados de larga duración, personas con discapacidades físicas o mentales) que pasan a engrosar una suerte de *infraclase* con escasas posibilidades de inserción” (Pisarello, 2003: 31).

En este sentido no deja de ser paradójico que mientras que en el tramo final del siglo XX en América Latina ocurría la “tercera ola” democratizadora (Woldenberg, et al, 2000), en la que se “formalizaba” la vida política, incorporando a la arena electoral a corrientes políticas excluidas durante

décadas de la vida institucional, se vivió un proceso de “informalización” del mundo del trabajo (Murayama, 2009), del principal vehículo para el acceso a la ciudadanía plena y a los derechos sociales. De esta manera, al tiempo que se sentaban las bases para la igualdad política a partir del ejercicio del sufragio efectivo, se erosionaban las condiciones de seguridad material de los individuos y se fracturaba la senda ascendente en la movilidad social que había tenido lugar en buena parte del siglo XX.

Renegociación de la deuda y recuperación de la política social

Para fines de los años ochenta el programa de estabilización económica consiguió sus primeros resultados al año siguiente, al reducir la inflación de un 150% al 51% para 1988. Un terreno en el que se consolidó el ajuste estructural fue en la disminución y desincorporación del número de empresas públicas, lo que generó alrededor de 14,500 millones de dólares que se utilizaron en buena medida para reducir el endeudamiento (Aspe, 1993: 37). La privatización avanzó de manera notable en la banca, nacionalizada en 1982. Entre junio de 1991 y julio de 1992 los 18 bancos existentes en el país habían vuelto al sector privado, generando ingresos por 12 mil millones de dólares (Suárez Dávila, 2008: 326-238).

En esos años, y ya con un nuevo gobierno (Salinas de Gortari, 1988-1994), se dio un proceso de renegociación de la deuda externa. A través de una negociación con el Fondo Monetario Internacional, con el Banco Mundial, el Club de París y la banca comercial, se concretó la propuesta de que se hicieran quitas al capital adeudado o una reducción de las tasas de interés; el acuerdo abarcó a más de 500 bancos participantes, los cuales llegaron a aceptar una reducción del capital hasta de un 35%. De cualquier manera entre 1982 y 2000 México pagó alrededor de 200 mil millones de dólares sólo de intereses, que equivalen a tres veces el saldo de la deuda de 1981 (Tello, 2007: 644).

Gracias a la renegociación de la deuda externa se consigue romper con el descenso del gasto programable como porcentaje del PIB. Ello permitió que los recursos con destino al gasto social volviesen a una senda de crecimiento.

La “nueva política social” articulada en la focalización de beneficiarios

PRONASOL

En 1989 empezó la operación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que se planteó optimizar las acciones públicas contra la pobreza con recursos escasos. Los retos eran considerables: a los rezagos de los grupos tradicionalmente más vulnerables se sumaban los de grandes contingentes que habían dejado de ser atendidos por la política social en años anteriores; a la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria, se adicionó la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura que había sido relegada durante la crisis; a las demandas de nuevas carreteras se agregaron los reclamos por dar mantenimiento y rehabilitar a las existentes.

El Pronasol atendió principalmente a los pueblos indígenas, a los campesinos de escasos recursos y a los grupos populares urbanos que más resentían los problemas de las grandes aglomeraciones urbanas. Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales, todo ello por medio de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Sobre esta base, Solidaridad se organizó en tres vertientes de acción:

- Solidaridad para el bienestar social: mediante el mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con particular atención en salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regulación en la tenencia de la tierra.
- Solidaridad para la producción: con la creación de oportunidades de empleo, el desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades y con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.
- Solidaridad para el desarrollo regional: por medio de la construcción de obras de infraestructura en un ámbito regional y con la ejecución de programas especiales de desarrollo en zonas específicas.

La operación combinada de estas tres líneas de acción, quería conformar una estrategia integral de combate a la pobreza que no se quedara en la promoción de un piso social básico,¹⁴ ni en la expansión de la infraestructura. Su carácter integral estaría definido por su articulación con proyectos productivos.

Entre 1989 y 1993, el Pronasol inició los siguientes programas: Infraestructura Educativa, Servicio Social, Salud, IMSS-Solidaridad, Agua Potable, Alcantarillado, Electrificación y Mujeres en Solidaridad, Fondos Regionales, Escuela Digna, Fondos para la Producción, Fondos Municipales, Niños en Solidaridad, Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad, y los Fondos de Comunidades Indígenas.

El gasto de Solidaridad nunca llegó a ser más de 4% de gasto programable y no paso de representar el 0.8% de producto interno bruto. Aun así, el Pronasol constituyó la pieza angular de un gobierno de corte liberal que, sin embargo, desplegó una amplia estrategia de lucha contra la pobreza.

PROGRESA

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) entró en operación en 1997, luego de tres años de indefinición en materia de política de combate a la pobreza después del Programa Nacional de Solidaridad. Progresá retomó algunos elementos de programas exitosos del Pronasol, como Niños en Solidaridad, vinculando estímulos monetarios a las familias en pobreza extrema con niños en edad de estudiar, ligados a un paquete básico de servicios de

¹⁴ Se denomina piso social básico a la dotación de servicios como agua potable, electricidad, alcantarillado, pavimentación de calles, atención médica y educación primaria, que constituyen los mínimos de bienestar internacionalmente recomendados.

salud y suplementos alimenticios para mejorar sus niveles nutricionales y condicionados a que los niños prosiguieran estudiando.

De esta manera, en el marco de una política social integral, Progresá proporcionó un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema. Progresá se propuso atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de las familias en pobreza extrema del medio rural para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad.

Las acciones de Progresá se sustentaron en cinco grandes objetivos:

- a) Mejorar substancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de población vulnerable.
- b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se viese afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes.
- c) Procurar que los padres de familia dispusieran de medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica.
- d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor mejorar la educación, salud y alimentación de los niños y los jóvenes.
- e) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera.

Una de las innovaciones de Progresá es que concentró sus apoyos en la familia. Dichos apoyos fueron integrados en tres componentes:

- i) Becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares, lo anterior para fomentar la inscripción escolar, la asistencia regular y la permanencia de los niños en la educación básica, primaria y secundaria.
- ii) Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia. Este servicio estimuló el autocuidado de la salud y una vigilancia de la nutrición familiar. Se llevó a cabo mediante cuatro estrategias: a) a través de un paquete básico de servicios de salud, que incluía una serie de medidas para impulsar la higiene del ambiente en el que vivían las familias, planificación familiar, atención prenatal del parto y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, manejo de enfermedades gastrointestinales en el hogar (diarrea y tratamiento antiparasitario), manejo de las infecciones respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes, detección y control del cáncer cérvico intrauterino; b) prevención de la desnutrición de los niños desde la etapa de la gestación, educación alimentaria y nutricional con acciones que se reforzaron mediante la entrega de una papilla con complementos alimenticios básicos –los potenciales beneficiarios fueron los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas que presentaban algún grado de desnutrición-; c)

fomentó el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene y, d) reforzó la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

iii) Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional. Los beneficios consistieron en apoyos monetarios para la alimentación de la familia, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

El apoyo monetario por concepto de alimentación estaba condicionado a que los integrantes de las familias cumplieran con un esquema de asistencia programada a los servicios y las sesiones educativas para la salud. El monto de los apoyos monetarios, se actualizaba semestralmente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, a fin de que no perdieran su poder adquisitivo. Tanto la asistencia a la escuela como a las unidades de salud se verificaba mensualmente de manera individual para cada una de las familias y los estudiantes, y de ello dependía el suministro de los apoyos monetarios.

Las becas tuvieron dos características importantes:

- i) Los apoyos se incrementaban a medida que los niños avanzan de grado escolar.
- ii) Existió una diferenciación por sexo en el nivel de secundaria, donde las becas para las niñas eran ligeramente mayores que la de los niños, con el propósito de contrarrestar el elevado índice de deserción escolar existente entre las niñas del medio rural.

En virtud de que la probabilidad de acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores rurales es significativamente inferior a la que tienen los trabajadores del resto de los sectores –del total de asegurados por el IMSS, sólo el 5.1% pertenece al sector rural-, se consideró indispensable orientar hacia las zonas más pobres y marginadas las políticas de formación de capital humano. De los tres millones de familias que se encontraban en pobreza extrema en el campo, PROGRESA logró atender a 2.6 millones de familias, las cuales residían en 53 mil localidades rurales de las regiones de menor desarrollo en el país (Cordera, 2002).

OPORTUNIDADES

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) transformó el programa Progresá en “Oportunidades”, con el cual se buscó incorporar a nuevos grupos sociales del campo y, en especial, de las zonas urbanas, llegando así a la población urbana en condiciones de pobreza que en las últimas décadas sufrió un incremento significativo. De esta manera el número de familias beneficiarias de este programa pasó de 4 millones a 5.8 millones.

La estrategia “Contigo” reunió una gran cantidad de programas, que en la mayoría de los casos abonaron más en la fragmentación y desarticulación de esfuerzos que en una adecuada coordinación. El de mayor cobertura siguió siendo Oportunidades, que abarca a partir de entonces desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior.

Un logro importante durante la administración 2000-2006 se dio en materia de medición de la pobreza con la creación del Comité Técnico de Medición de la Pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social trabaja además para afinar los instrumentos para determinar que proporción de la disminución de la pobreza es directamente atribuible a la política social y la forma en la que han influido también factores como las remesas, la evolución de los precios o el incremento de otro tipo de ingresos de las familias.

Las diferentes evaluaciones del programa Oportunidades permiten concluir que ha sido exitoso al lograr elevar el ingreso monetario de las familias más pobres, la escolaridad promedio y los niveles de salud y nutrición de su población objetivo. Sin embargo, su falta de articulación con políticas activas de empleo y desarrollo regional ha impedido que su impacto positivo en la formación de capital humano pueda ser aprovechado por las comunidades beneficiadas, lo que puede traducirse en presiones adicionales a la emigración.

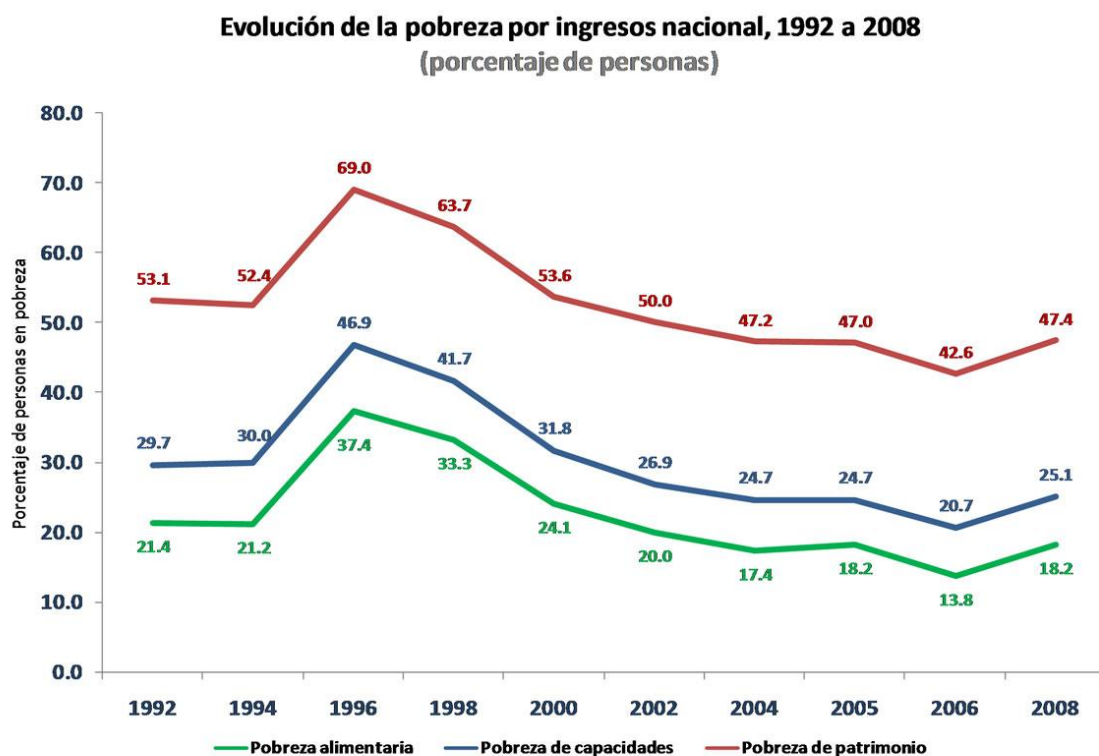
De acuerdo con el estudio “La vida después de oportunidades” (Evaluación externa del programa oportunidades, 2008), elaborado por Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, el Programa Oportunidades, a diez años de operación, ha tenido un impacto muy notable en: 1) los logros educativos, 2) la postergación de la fecundidad, y 3) la ubicación mayoritaria de los ex becarios en los estratos medios y altos de la jerarquía ocupacional, especialmente en el caso de los hombres y las mujeres indígenas y en el de las mujeres mestizas.¹⁵

Ahora bien, la principal amenaza para alcanzar el objetivo central del Programa Oportunidades (la ruptura del ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza) es la escasez del empleo en las microrregiones de estudio, debido a mercados de trabajo muy poco desarrollados y dinámicos. De esta forma, los jóvenes ex becarios y no becarios que han alcanzado niveles escolares sin precedentes abandonan sus regiones de origen; en cambio, quienes permanecen en sus pueblos tienen poco éxito laboral, desempeñándose en ocupaciones tradicionales en la agricultura de subsistencia y en los jornales agrícolas. Así los ex becarios de Oportunidades se caracterizan por el éxodo: al menos la mitad de los jóvenes ex becarios en Chiapas y Oaxaca ya no se encuentran en sus localidades de origen.

La persistencia de los rezagos sociales

¹⁵ El Programa ha contribuido a dos procesos de cambio social relevantes, pues ha favorecido la disminución de la desigualdad en su vertiente étnica y en su dimensión de género. La brecha de género en escolaridad alcanzada se ha invertido entre los indígenas de la generación de los hijos e hijas, y son las mujeres las que tienen un diferencial a su favor. La brecha étnica en escolaridad, que en México tiene una historia que data de la conquista a favor de los mestizos o no indígenas, se ha cerrado significativamente hasta casi desaparecer entre la población masculina expuesta al Programa Oportunidades y se ha invertido en el caso de las mujeres a favor de las indígenas, no así entre la población no beneficiaria. Entre los nunca expuestos al Programa, sigue existiendo desigualdad étnica (hombres indígenas vs. hombres mestizos; mujeres indígenas vs. mujeres mestizas, a favor siempre de los mestizos) y en menor medida de género (entre hombres y mujeres mestizos) en los niveles educativos alcanzados.

A pesar del lugar preponderante que la política social ha tenido en el discurso de las últimas administraciones y de los esfuerzos que han realizado para asignarle mayores recursos, los resultados siguen siendo insatisfactorios.



Como demuestran las mediciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), la reducción de la pobreza que se dio después del incremento que significó la crisis económica de 1994-95 y hasta 2006, se revirtió para 2008. Los mexicanos en pobreza alimentaria pasaron de 14.4 millones a 19.5 millones de personas entre 2006 y 2008 (de 13.8% a 18.2%), esto es, se han generado más de 5 millones de pobres extremos en sólo dos años. La pobreza de capacidades afectó en 2008 a 26.8 millones, por 21.7 millones en 2006 (pasó de 20.7% a 25.1% de la población). En una situación de pobreza patrimonial hubo 50.5 millones de mexicanos en 2008 (creció de 42.6% a 47.4%), 5.8 millones más que en 2006.

Adicionalmente, a partir de octubre de 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) dio a conocer la medición de la pobreza multidimensional en México. Para 2008, de acuerdo con el CONEVAL: “el 21.7 por ciento de la población presentaba rezago educativo; 40.7 por ciento no tenía acceso a los servicios de salud; 64.7 por ciento no tenía cobertura de seguridad social; 17.5 por ciento tenía carencia por calidad y espacios de la vivienda; 18.9 por ciento no contaba con servicios básicos en la vivienda, y 21.6 por ciento presentaba carencias en su alimentación” (CONEVAL, 2010, 36).

En sintonía con lo anterior, conviene ver cómo se ha comportado la distribución del ingreso y para ello se divide la población en deciles. La constante es la

ausencia de cambios en la distribución del ingreso. México es un país profundamente desigual y esa característica permanece en el tiempo a pesar de los drásticos cambios que han ocurrido en el entorno económico en que se desenvuelve –por ejemplo la severa crisis de 1994-95 dejó intocada la estructura de ingreso- así como de la expansión del sector externo que pudo haber generado nuevos acomodos productivos con resultados diferentes sobre las remuneraciones de los distintos grupos de la población.

Participación en el ingreso corriente total por hogar (porcentaje) e Índice de Gini (2000-2008)						
Decil	2000	2002	2004	2005	2006	2008
I	1.5%	1.7%	1.7%	1.6%	1.8%	1.7%
II	2.7%	2.9%	2.9%	2.9%	3.1%	2.9%
III	3.6%	3.9%	4.0%	3.9%	4.1%	3.9%
IV	4.6%	4.9%	5.0%	4.9%	5.1%	4.9%
V	5.7%	6.1%	6.0%	6.0%	6.2%	6.0%
VI	7.1%	7.4%	7.4%	7.4%	7.5%	7.4%
VII	8.9%	9.2%	9.1%	9.1%	9.2%	9.2%
VIII	11.3%	11.8%	11.6%	11.7%	11.6%	11.7%
IX	16.0%	16.4%	16.1%	16.0%	15.8%	16.1%
X	38.6%	35.6%	36.2%	36.5%	35.7%	36.3%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Coeficiente de Gini	0.48	0.453	0.455	0.458	0.446	0.482

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2006 y 2008.

Como puede verse el 10 por ciento de los hogares más pobres (decil uno) recibe el 1,7 por ciento del ingreso total, mientras que el 10 por ciento de los hogares más ricos (decil 10) recibe el 36,6 por ciento. Esto quiere decir que hay una diferencia en ingresos entre las familias del primer decil y el décimo de 21.5 veces. En un año, una familia del decil X obtiene lo que a una del decil I lo llevaría reunir en casi 22 años.

El escaso impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza se debe a varios factores, entre los que destacan la fragilidad fiscal del Estado mexicano,¹⁶ que sigue siendo determinante para que los recursos destinados al gasto social continúen estando por debajo incluso de la media latinoamericana, y la falta de coordinación entre los diferentes componentes de la política social que, a su vez, se suma a su escasa articulación con la política económica. En la actualidad, salvo en el caso de la educación básica, la política social enfrenta serios desafíos en materia de cobertura. Es el caso en salud, seguridad social, asistencia social y educación media superior y superior. A las deficiencias de la cobertura deben agregarse los problemas de calidad en todos estos rubros.

¹⁶ “La carga fiscal en México es particularmente baja (tan sólo 15.4% del PIB y, si se le resta lo que Petróleos Mexicanos -Pemex- aporta, la carga fiscal es de algo menos de 10% del PIB), muy inferior al promedio de los países miembros de la OCDE (que es del 28% del PIB) y a la de Brasil (21.2%), a la de Argentina (18.1%) y a la de Chile (18%).” Tello Macías, Carlos (2005): “Fortalecer los ingresos del Estado mexicano” en *Nexos*, núm. 334, octubre. Asimismo, los datos más recientes de la OCDE (2011) señalan que para 2008, México recaudaba por concepto de gravamen a ingresos y ganancias el 5.2% del PIB, muy por debajo de sus socios comerciales del TLCAN, Estados Unidos (que recaudaba el 12.6% del PIB) y Canadá (15.9%) y de la media de la OCDE (13.2%).

En el caso de acceso a la educación, de acuerdo con los datos del Censo general de población y vivienda 2010, persiste un rezago educativo –que se refiere a las personas que no cubrieron su educación obligatoria- que afecta al 19.4% de la población, asimismo, el 33.2% de los habitantes no cuentan con acceso a servicios médicos. En ambos indicadores persisten, además, amplias desigualdades regionales.

Como señala Cordera (2006: 49) para el caso mexicano y para América Latina en general: “Por más esfuerzos que se han desplegado a favor de un cambio económico con responsabilidad social, comprometido con la reducción de la pobreza y la equidad social, la evidencia es abrumadora: el crecimiento es lento y errático y la pobreza no cede, mientras que la desigualdad en la distribución de ingresos, riqueza y oportunidades se vuelve una costumbre nefasta en la región”.

La persistencia de la pobreza y la desigualdad da lugar a cuestionamientos sobre la política social. En efecto, el incremento del gasto social no ha permitido reducir el número de pobres e incluso la pobreza se extiende de forma drástica. Lo anterior refleja que más gasto focalizado no necesariamente está consiguiendo sacar de la pobreza a más mexicanos. Pero de ahí no cabe desprender que ese gasto no tenga efectos positivos: sin programas como Oportunidades, las cifras serían todavía peores. Puede decirse, entonces, que la política social está actuando como una barrera de efecto limitado para evitar que se multiplique aún más la pobreza.

Si bien es preciso evaluar la política social, el comportamiento de la pobreza en México sugiere que no puede haber política social exitosa si va a contracorriente de una política económica general que tiene como meta suprema el equilibrio presupuestal y supedita el objetivo del crecimiento. Diferentes estudios demuestran que el mejor remedio contra la pobreza es el crecimiento económico, a la par que las recesiones o crisis son productoras de pobres a gran escala. Siendo así, la discusión sobre los malos resultados en materia social tiene que centrarse en la orientación de la política económica.

III. LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL.

En este apartado se presentan los pilares de la protección social vigentes en México, poniendo énfasis en aquellas políticas y programas que pueden atender a las necesidades de los trabajadores pobres que carecen de empleo formal. En este sentido, es de destacar el Seguro Popular, que específicamente fue creado a partir de 2004 para la llamada “población abierta”, es decir, las personas que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social a través del empleo formal de algún familiar.

3.1. Protección social ligada al empleo formal e indicadores de exclusión

Salud

México cuenta con una red de servicios de salud públicos sumamente fragmentada en diversas instituciones. De acuerdo con las estimaciones de CONEVAL, “en México en el año 2008, se identificaron 43.4 millones de personas con carencias de acceso a los servicios de salud, lo que representa 40.7 por ciento de la población total del país” (CONEVAL, 2010: 59). Se trata de toda aquella persona que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los otorgue, incluyendo al Seguro Popular, a las instituciones de seguridad social: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Institutos de Seguridad Social de las entidades federativas, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, o los servicios médicos privados. En lo que se refiere al mecanismo de acceso a los servicios de salud, CONEVAL identificó que: “19.1 por ciento lo obtuvo a través del Seguro Popular; 30.7 por ciento por medio del IMSS; 6.6 por ciento por el ISSSTE o por los institutos de seguridad social de las entidades federativas; 0.9 por ciento por PEMEX, Defensa o Marina, y 2.0 por ciento de la población por medio de otras instituciones” (CONEVAL, 2010: 60).

Indicadores de derechohabiencia en servicios de salud, 2010			
	Total	Hombres	Mujeres
Población Total	112,336,538	54,855,231	57,481,307
Población Derechohabiente Total	72,514,513	34,418,910	38,095,603
IMSS	35,380,021	17,209,437	18,170,584
ISSSTE	6,303,630	2,830,315	3,473,315
ISSSTE Estatal	900,884	411,806	489,078
Pemex, Defensa o Marina	1,091,321	541,341	549,980
Seguro Popular	26,229,071	12,080,459	14,148,612
Institución Pública	2,006,687	997,528	1,009,159
Otra institución	1,647,155	826,655	820,500
Población no derechohabiente	38,020,372	19,512,963	18,507,409
No especificados	1,801,653	923,358	878,295
Porcentaje cobertura	65%	63%	66%
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.			

Seguridad social

Al finalizar la primera década del siglo XXI, la población derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social superó los 49 millones de personas si bien los trabajadores cotizantes al Instituto sumaban 14 millones de personas.

Población derechohabiente del IMSS según tipo de derechohabiencia, 2000 a 2009

Año	Población derechohabiente	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados	Familiares de pensionados
2000	45,055.10	14,788.20	26,794.80	1,861.10	1,611.00
2001	44,720.20	14,812.30	26,264.70	1,950.90	1,692.20
2002	45,352.10	15,136.00	26,420.80	2,034.20	1,761.10
2003	41,519.80	15,556.50	21,989.20	2,133.50	1,840.50
2004	43,006.60	16,229.30	22,661.80	2,215.50	1,900.00
2005	44,532.00	16,850.50	23,410.10	2,304.80	1,966.60
2006	46,636.10	17,736.50	24,506.50	2,380.40	2,012.70
2007	48,650.50	18,605.40	25,459.90	2,491.10	2,094.00
2008	48,909.70	18,750.30	25,436.80	2,568.00	2,154.60
2009	49,134.30	19,026.40	25,208.40	2,677.30	2,222.30

Fuente: IMSS.

En el ISSSTE, se contabilizan 11.3 millones adicionales de derechohabientes, de tal suerte que la cobertura de la seguridad social rebasa los 60 millones de personas.

Población derechohabiente del ISSSTE según tipo de derechohabiencia, 2000 a 2008

Año	Población derechohabiente	Asegurados	Familiares de asegurados	Pensionados	Familiares de pensionados
2000	10,065.00	2,337.00	7,009.00	385	332
2001	10,236.00	2,368.00	7,102.00	411	354
2002	10,309.00	2,372.00	7,114.00	441	380
2003	10,352.00	2,367.00	7,098.00	476	410
2004	10,462.00	2,379.00	7,133.00	510	439
2005	10,608.00	2,398.00	7,190.00	547	471
2006	10,798.00	2,424.00	7,297.00	578	498
2007	10,980.00	2,490.00	7,233.00	610	646
2008	11,300.00	2,542.00	7,383.00	666	708

Fuente: ISSSTE

A su vez, la población beneficiaria por pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, para 2008, alcanzó los 2.4 millones de personas.

Pensiones otorgadas en el IMSS según tipo de pensión y ramo de seguro, 2000 a 2008							
Año	Pensiones directas				Pensiones a sobrevivientes		
	Invalidez	Vejez	Cesantía	Incapacidad permanente	Viudez	Orfandad	Ascendencia
2000	293,310	213,897	489,991	209,204	432,003	105,333	38,864
2001	280,011	220,810	545,139	208,962	476,164	91,455	32,596
2002	277,637	229,702	594,306	215,729	494,603	87,897	33,375
2003	279,848	237,769	636,861	220,814	513,220	83,708	34,754
2004	277,318	244,083	691,860	224,126	537,455	85,551	36,281
2005	275,144	251,394	741,108	227,591	559,203	84,529	37,485
2006	267,513	258,019	789,191	227,218	578,738	83,169	38,111
2007	263,856	270,751	859,157	233,249	604,157	81,918	38,621
2008	271,386	281,458	914,010	257,183	562,657	75,048	29,555

Fuente: IMSS

Por lo que toca a la carencia de acceso a la Seguridad Social, CONEVAL identificó para 2008 que 69 millones de personas carecían del mismo, lo que representa el 64.7% de la población.¹⁷ La estimación permite conocer que 62.3 por ciento de la población ocupada no tenía acceso a la seguridad social; 54.5 por ciento de la población no económicamente activa carecía de acceso, así como el 34 por ciento de la población de 65 o más años de edad.¹⁸

Guarderías de la seguridad social

¹⁷ Se entiende como acceso a la Seguridad Social a lo siguiente: a) en el caso de la población económicamente activa, asalariada, que disfruta de las prestaciones derivadas de su trabajo establecidas en el artículo 2 de la Ley del Seguro Social; b) a la población trabajadora no asalariada o independiente se que dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y cuando, además, dispone de Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o Administradora de Fondo para el Retiro (Afore); c) para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goza de alguna jubilación o pensión o es familiar de una persona con acceso a la seguridad social; d) en el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiaria de algún programa social de pensiones para adultos mayores (CONEVAL, 2009: 45-46).

¹⁸ La estadística de "población derechohabiente del IMSS" incluye tanto a asegurados y pensionados, como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos del IMSS, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares. Los coeficientes familiares corresponden al promedio del número de derechohabientes por familia y se aplican al número de trabajadores asegurados y de pensionados. Por su parte, la estadística de "población derechohabiente adscrita a Unidad de Medicina Familiar (UMF) del IMSS" es determinada, tanto las cifras de asegurados y pensionados como la de sus familiares, con base en registros administrativos del Sistema de Acceso a Derechohabientes (AcceDer). Para diciembre de 2009, la cifra de "población derechohabiente del IMSS" se reporta de 49,134,310, mientras que la "población adscrita a UMF del IMSS" se reporta de 45,353,710; la diferencia de 3,780,600 personas se considera la parte estimada, con base en coeficientes familiares, de la estadística de la "población derechohabiente del IMSS".

Existen 1,455 guarderías del IMSS de las cuales, el 80% están subrogadas.¹⁹ Y en total atienden a más de 200 mil menores de cuatro años y 185 mil padres en todo el país.

Hoy en día existen 131 estancias propias, 54 en el D.F. y 77 en el interior del país, en las que se da atención a 19,748 infantes. Adicionalmente, para estar en posibilidades de atender una demanda cada vez mayor, a partir de 1999, con base en la “Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público”, se pone en marcha el “Proyecto Nacional de Estancias de Participación Social”, que permite no sólo atender a un mayor número de niños, sino también hacerlo en muchos más lugares. En el 2009 el instituto cuenta con 132 estancias de participación social, en las que se atiende a un total de 8,562 infantes. En total, entre estancias propias y de Participación Social, existen en junio del 2009, 263 estancias con 28,310 niños inscritos.

Vivienda

En el acceso a esta prestación social se cuantifica un volumen de un millón 102 mil nuevos créditos para el año 2010. Sobresale el hecho de que el 57% de los créditos sean otorgados por instituciones de seguridad social federales (IMSS, ISSSTE, Fuerzas Armadas y PEMEX).

Número de créditos otorgados para viviendas según principales entidades financieras, 2000 a 2010											
Año	Total	INFONAVIT	FOVISSSTE	FONHAPO	Entidades financieras	SEDESOL	Organismos estatales	ISSFAM	PEMEX	CFE	Otras entidades
2000	476,788	250,110	24,301	6,730	47,805	25,330	112,313	1,433	6,072	2,694	ND
2001	461,927	205,346	26,641	21,077	51,262	61,860	86,991	1,233	5,605	1,912	ND
2002	704,512	275,000	11,068	141,936	55,871	92,034	120,319	228	2,840	1,241	3,975.00
2003	735,168	300,000	68,168	149,378	74,936	51,216	59,508	2,162	8,457	1,665	19,678.00
2004	815,023	305,975	60,954	133,929	102,843	88,593	103,180	2,687	5,805	1,368	9,689.00
2005	768,532	376,444	50,047	94,501	103,478	101,039	26,570	2,806	4,728	1,081	7,838.00
2006	1,177,204	421,745	79,047	278,537	133,141	221,243	23,228	2,632	5,539	771	11,321.00
2007	1,104,379	458,701	71,240	186,364	172,635	43,165	94,628	869	3,862	1,432	71,483.00
2008	1,769,169	494,073	90,140	222,036	186,051	561,575	65,671	1,433	5,252	2,223	140,715.00
2009	1,493,747	447,481	100,082	180,929	190,547	611,783	25,050	1,496	1,245	2,892	178,901.00
2010	1,102,843	475,000	100,000	108,854	170,000	ND	32,900	2,352	1,897	2,976	208,864.00

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Felipe Calderón.

Ahora bien el panorama general sobre el estado de la calidad de las viviendas que habita la población puede conocerse a través de las cifras de CONEVAL sobre la pobreza multidimensional. En 2008, 18.9% de los mexicanos, 20.1 millones de personas carecían de acceso a los servicios básicos en la vivienda, lo que implica que no contaban con acceso al agua, drenaje o electricidad. De ese total, el 37.9% no cuenta con acceso al agua, el 34.7 por ciento no tiene drenaje, y el 0.5 % no cuenta con electricidad. Además 21.9% no tiene agua ni drenaje, y 3.2 millones de personas carecen de los tres servicios al mismo tiempo.

3.2. Programas sociales para los trabajadores informales.

Vivienda

¹⁹ Uno de los episodios más dolorosos ocurridos en México en los últimos años, fue el incendio de la guardería ABC, en el estado de Sonora, que costó la vida a 42 menores en junio de 2009. Dicha guardería, subrogada por el IMSS, no contaba con las condiciones básicas de seguridad para los infantes, lo que puso en evidencia el deterioro de los servicios de seguridad social en México y los riesgos que entraña una subrogación sin la supervisión adecuada.

“*Infonavit para todos*” es un programa voluntario en el que el patrón debe darse de alta como tal y permite a sus empleados domésticos la posibilidad de obtener un crédito para adquirir una vivienda o acumular un ahorro al momento de su retiro. Bajo este esquema, son sujetos de crédito mozos, cocineros, choferes, jardineros, nanas y trabajadores del aseo, cuyos patrones se den de alta, de manera voluntaria, ante el instituto.

Según se afirma desde el Infonavit a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2009), en México existe un mercado potencial de 1.7 millones de trabajadores domésticos que se verán beneficiados y quienes podrán solicitar un préstamo máximo de entre 218 mil y 262 mil pesos (dependiendo de la cuota de afiliación que le asigne el empleador y su edad). Para esta primera fase del proyecto, el *Infonavit* invertirá un presupuesto de 500 millones de pesos para otorgar cerca de 2 mil créditos, en un periodo aproximado de uno a tres años.

Los empleadores podrán afiliar a sus trabajadores domésticos de forma ágil y sencilla:

1. Deberán darse de alta como patrones ante el Infonavit, a través de la página www.infonavit.org.mx, Sección Empresarios.
2. El patrón elige la cuota que aportará mensualmente: \$220, \$250, \$300 o \$350.
3. De esta forma, se genera la subcuenta de vivienda para su trabajador, quien podrá consultar su saldo a través de los distintos canales que el Infonavit pone a su alcance: portal, kioscos e Infonatel, entre otros.
4. Al inscribir a sus trabajadores al Infonavit, el patrón no tiene la obligación de hacer lo mismo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Si el patrón no presenta pago durante dos periodos mensuales continuos, el Infonavit en forma automática generará la baja del patrón y sus trabajadores. No se fiscalizará al patrón.

Los trabajadores domésticos podrán acceder al crédito cuando cumplan con la puntuación requerida por el instituto (116 puntos), o bien, cuando ahorren el 10 o 15% del valor total de la vivienda, a través del programa Crédito Seguro, operado en conjunto con Bansefi, donde deberán cumplir con una meta de ahorro en un plazo que puede ir de cuatro hasta 24 meses.

El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa” tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial, mediante el otorgamiento de un Subsidio Federal, para adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda, con lo que se propicia su desarrollo social y económico, mediante la participación corresponsable de los gobiernos estatal y municipal, de los beneficiarios y de los sectores privado y social.

Asimismo, este programa ayuda a promover, en estados y municipios, el desarrollo prioritario de la reserva de suelo adquirida por los gobiernos

estatales y municipales con el apoyo del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), o de los Programas de Adquisición de Suelo Apto para la Vivienda del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

El Programa “Tu Casa” tiene cobertura nacional, tanto en localidades urbanas como rurales. Su población objetivo se constituye por familias mexicanas en situación de pobreza patrimonial, que necesiten recibir apoyo para adquirir, edificar, ampliar, o mejorar su vivienda actual.

A través del programa Vivienda Rural del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el gobierno federal otorga subsidios para que los hogares mexicanos, rurales e indígenas, en situación de pobreza patrimonial adquieran, construyan, amplíen o mejoren sus viviendas.

Los beneficiarios del programa Vivienda Rural del Fonhapo son los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial, ubicados en localidades rurales e indígenas de hasta 5 mil habitantes, clasificadas con un grado de marginación alto o muy alto por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que requieren mejorar sus condiciones habitacionales. Los beneficiarios contribuyen con al menos 5% del valor de la acción en efectivo, o bien, si tienen las facultades físicas para hacerlo, cooperan con su propia mano de obra para construir, ampliar o mejorar su vivienda.

Estancias infantiles

La Secretaría de Desarrollo Social creó la red de estancias infantiles en 2007 para dar atención a madres trabajadoras del sector informal. Son beneficiarios los hogares con al menos un niño o niña de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños o niñas con alguna discapacidad, de acuerdo con lo siguiente:

1. Hogares que se encuentran en situación de pobreza patrimonial en los que las madres, padres, tutores o principales cuidadores, trabajan, estudian o están buscando trabajo y no tienen acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios;
2. Hogares que superan la situación de *pobreza patrimonial* y no rebasan el ingreso mensual de 1.5 salarios mínimos per cápita:
 - Ser madre sola o padre solo que trabaja, estudia o busca empleo
 - No tener acceso al servicio de guardería o cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios

El Programa los beneficia pagando a la responsable de la estancia infantil hasta 700 pesos mensuales y hasta 1,400 pesos mensuales en el caso de niñas o niños con discapacidad, dependiendo el monto de apoyo que la

Sedesol les haya asignado y el beneficiario cubre la cuota de corresponsabilidad.

Hasta febrero de 2011, la Sedesol contaba con 9 mil 405 estancias infantiles, en donde se atiende a 259 mil 227 niños menores de 5 años. El número de menores atendidos en las estancias de Sedesol representa el 86.4 por ciento de la meta planteada para 2011, que es cubrir a 300 mil niños en estas guarderías.

Salud: el Seguro Popular

Esta modalidad de protección social en salud surge en el período 2000-2006 ante la necesidad de proveer una alternativa de seguridad social, mediante un esquema de aseguramiento público y universal, para aquella población que no cuenta con acceso a los servicios de salud a través del empleo formal.

Su objetivo es procurar el acceso integral a los servicios públicos de salud para todos los mexicanos sin distinción de condiciones sociales, económicas o laborales, disminuyendo el pago de bolsillo, lo que tiene como meta disminuir y eliminar el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos en salud, sustituyéndose por el pago anticipado de una cuota anual por familia beneficiaria. Los grupos de población beneficiados por el Seguro Popular son los trabajadores no asalariados, los auto-empleados y los desempleados, incluyendo a sus familiares y dependientes económicos.

Esta protección se brinda bajo el esquema del Seguro Popular que es coordinado por la Federación y operado por las entidades federativas. Tiene su origen jurídico el 15 de mayo de 2003, al publicarse en el Diario oficial de la Federación, el decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (LGS).

El Seguro Popular contempla tres esquemas de intervención: a) una paga per cápita a las entidades para que ofrezcan cobertura de un paquete básico de intervenciones; b) un pago por evento en caso de que se atiendan las enfermedades consideradas dentro de “gasto catastrófico” –donde sobrepase la cobertura a los tratamientos de cáncer de mama y cérvico-uterino- y, a partir de 2006, c) el seguro médico para una nueva generación que cubre la totalidad de padecimientos de la población nacida después del 1 de diciembre de 2006.

En el primer caso, el catálogo inicial denominado “Catálogo de Beneficios Médicos” (CABEME), consistía en 78 intervenciones de salud en 2002 y 2003. Para 2004 el número de intervenciones se incrementó a 91 servicios y se le denominó Catálogo de Servicios Esenciales de Salud (CASES). En 2005 se actualiza el catálogo con 155 intervenciones de salud. En 2006 y 2007 se lleva a cabo el primer incremento en el per cápita, por lo que el número de intervenciones se incrementa a 249 y 255, respectivamente, cambiando su nombre a Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), cuya meta comprometida para el 2012 es alcanzar una cobertura de servicios para el total de la población del país.

Con la finalidad de facilitar el manejo del conjunto de intervenciones o servicios por el prestatario del Seguro Popular se han seleccionado 6 conglomerados o agrupaciones a los servicios de salud que recibirá la familia en la Red de servicios de salud a la que pertenece, y estos son: Salud pública, Consulta de medicina general o familiar y de especialidad, Odontología, Urgencias, Hospitalización y Cirugía General.

El *Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos* busca otorgar servicios médicos de alta especialidad a las personas que no cuentan con Seguridad Social y que padecen enfermedades de alto costo que pueden poner en riesgo su vida y patrimonio familiar, mediante la gestión de los servicios de salud a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

El Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos proporciona recursos monetarios a través de un fideicomiso, a los prestadores de servicios acreditados y con convenios firmados de las 32 entidades federativas, para atender 49 enfermedades, las cuales pertenecen a cualquiera de las categorías que se enlistan a continuación:

- Cáncer cervico-uterino
- VIH/SIDA
- Cuidados intensivos neonatales
- Cataratas
- Cáncer de niños y adolescentes
- Trasplante de médula ósea
- Cáncer de mama
- Trastornos quirúrgicos, congénitos y adquiridos

Se considera enfermedad de gasto catastrófico a todas aquellas que por el costo y los gastos que se derivan de tratamientos y medicamentos que tienen es muy alto debido a su grado de complejidad o especialidad y la baja frecuencia con que ocurren, son definidas y priorizadas por el Consejo de Salubridad General. Algunos ejemplos de este tipo de enfermedades son los cuidados intensivos neonatales, el cáncer cérvico-uterino, el cáncer de mama y el cáncer en menores de 18 años.

El caso específico de VIH/SIDA, sólo cubre el tratamiento ambulatorio de acuerdo a la Normativa del Centro Nacional para la Prevención y el Control de VIH/SIDA (CENSIDA).

Los beneficiarios del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación estarán protegidos de los principales padecimientos que se presentan en los primeros cinco años de vida, pero sobre todo en el primer mes de vida, que es donde se presenta el mayor número de casos de muerte infantil neonatal. Específicamente los beneficiarios de este programa tienen derecho a recibir los servicios médicos de 128 intervenciones.

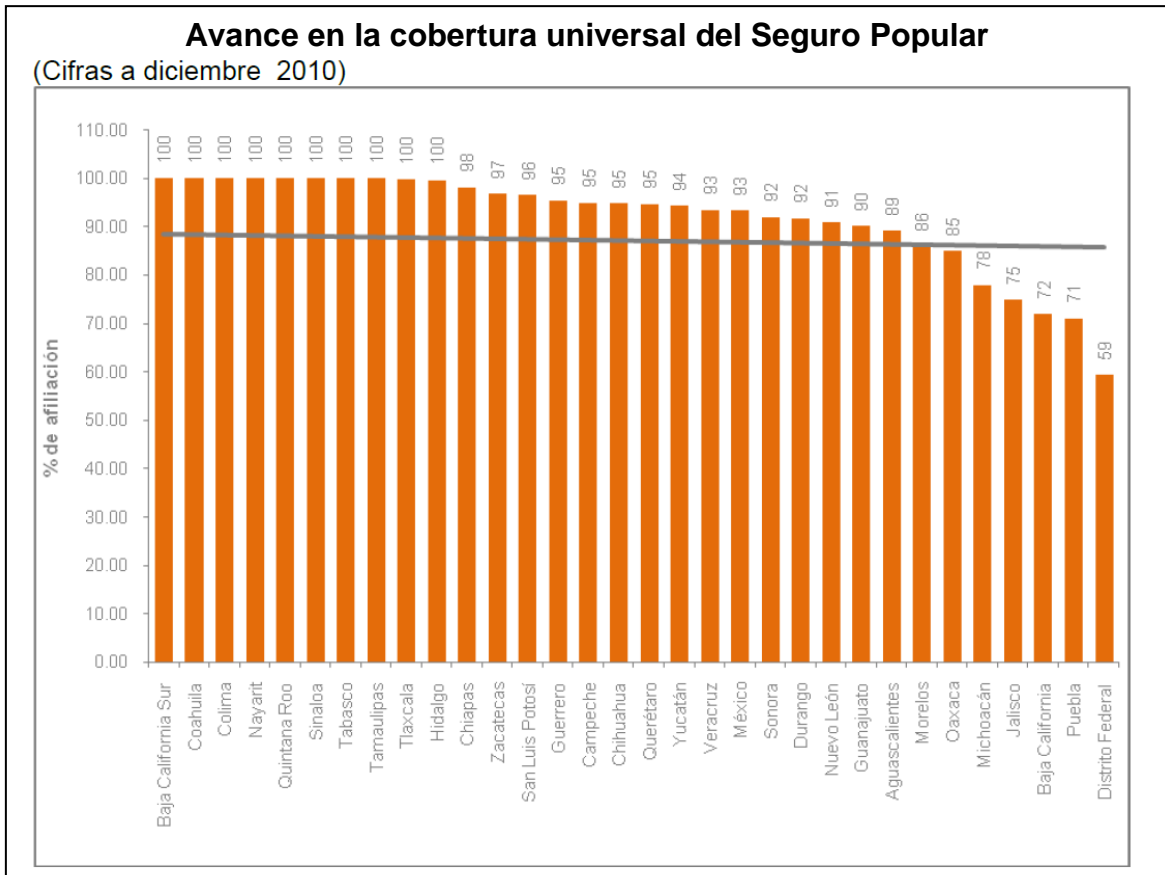
La estrategia Embarazo Saludable forma parte del Sistema de Protección Social en Salud y fue creado como un complemento al Programa Seguro

Médico para una Nueva Generación, tiene como propósito proteger la salud de la mujer durante el embarazo, al igual que la del recién nacido.

Las mujeres beneficiarias de esta estrategia tendrán acceso a los siguientes de atención prenatal en el embarazo, atención de parto y puerperio fisiológico, atención de cesárea y puerperio quirúrgico.

En particular tienen derecho a la atención quirúrgica de la enfermedad trofoblástica, tratamiento quirúrgico de embarazo ectópico, legrado uterino terapéutico por aborto incompleto, diagnóstico y tratamiento de pre-eclampsia, diagnóstico y tratamiento de pre-eclampsia severa, diagnóstico y tratamiento de eclampsia, diagnóstico y tratamiento de amenaza de aborto y parto pretérmino, infección de episiorrafía o herida quirúrgica obstétrica, hemorragia obstétrica puerperal, diagnóstico y tratamiento de placenta previa o desprendimiento prematuro de placenta normoinserta, endometritis puerperal, pelviperitonitis, choque séptico puerperal, reparación uterina.

El Seguro Popular ha conseguido un incremento relevante de la población afiliada a partir de su creación en 2004. Para final de 2010, se había conseguido afiliar, de acuerdo a los datos que proporciona la Comisión Nacional de Protección Social en Salud a 43.5 millones de mexicanos, y estima que para 2012 en efecto se habrá concluido la cobertura universal. Estos datos, no obstante, contrastan con los que arroja el Censo Nacional de Población de 2010, en el que el 33 por ciento de la población, 37 millones de personas, informaban que carecían de acceso a los servicios de salud. Lo anterior puede estar reflejando el desconocimiento por parte de la población de su afiliación al Seguro Popular, lo cual necesariamente se traduce en un no ejercicio del derecho de atención a la salud que, en todo caso, es el indicador más relevante para hablar de atención universal.



Otros programas sociales

Actualmente los programas que integran la política social en México son 127 entre los cuales se encuentran: Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA; Programa de Ahorro, subsidio y Crédito para la vivienda “Tu Casa”; Programa de vivienda Rural; Programa de Apoyo a las instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; Los servicios de guardería; Los Programas de Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras; Programa de mujeres en el Desarrollo Agrario; el fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Seguro Popular; Programa para la protección y Desarrollo Integral de la Infancia; Programa de alimentación a familias y Población Vulnerable, entre otros.

La evaluación de los programas sociales

El gasto en desarrollo social muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un crecimiento de 276% en términos reales de 1990 a 2007. En 2007 el gasto en desarrollo social representó el 59 por ciento del gasto total Programable; destaca, asimismo la descentralización de recursos federales.

Las instituciones de salud y educación en México han tenido una notable continuidad; sin embargo, el gasto en programas sociales ha tendido a cambiar radicalmente de una administración a otra, lo cual dificulta entender con

claridad la dirección y objetivos a corto, mediano y largo plazo de la política de desarrollo social, así como tener conocimiento sobre la eficacia de ésta.

Pese a su importancia, los preceptos constitucionales no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.

Dado que la Constitución no es suficientemente clara en la determinación de algunos derechos sociales, se enfrentan problemas de consistencia. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social y al esparcimiento de los que habla la Ley General de Desarrollo Social. El primero de estos derechos no está considerado en la Constitución y el segundo sólo está referido a las niñas y a los niños, además de que no se explica cómo entender y ejercer tal derecho.

Los objetivos de la política de desarrollo social se encuentran definidos de forma fragmentaria y dispersa; las capacidades básicas a las que un individuo debería tener acceso no se encuentran apropiadamente definidas en la legislación vigente.

La multiplicidad de problemas socio económicos que padece el país podrían justificar la gran diversidad de programas, pero parecería que esta diversidad más que un beneficio es un problema estructural de la política de desarrollo social. Salvo un pequeño conjunto de programas con gran presupuesto, es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia.

La política de desarrollo social es comúnmente vista como el conjunto de programas sociales que se ofrecen a la población que no cuentan con acceso a servicios sociales formales (respecto a educación, salud, guarderías, crédito, apoyo alimentario, etcétera).

Sin embargo, esta visión de desarrollo social deja usualmente a un lado dos elementos primordiales que inciden tanto en el bienestar de las familias, como en el cumplimiento de derechos sociales: la seguridad social formal y el trabajo.

Para apoyar a la población que no tiene en la práctica acceso a los bienes y servicios derivados del empleo formal, y a aquélla en condiciones de pobreza y aislamiento, se han creado un sin número de programas de desarrollo social, como los descritos en secciones anteriores: Programa de Abasto Social (para quienes no pueden tener acceso a comprar en tiendas privadas), Seguro Popular (para quienes no tienen IMSS o ISSSTE), programas de microcréditos (para quienes no tienen acceso a instituciones bancarias formales), etcétera. A este conjunto de programas se le ha denominado comúnmente política de desarrollo social; sin embargo estos programas presupuestarios sólo representan alrededor de una décima parte del gasto social federal.

El trabajo, tanto ocupación como salarios reales, ha estado también ausente explícitamente de la política de desarrollo social pues se ha pensado sólo como un elemento de la política económica.

En síntesis, CONEVAL concluye que:

- a) no se tiene una visión amplia del desarrollo social;
- b) no se toman decisiones que haga que los incentivos estén alineados entre todos los elementos que contribuyen al desarrollo social;
- c) se han hecho esfuerzos de gasto y de política pública para reducir la pobreza en los programas sociales, pero no en el mercado laboral o en la seguridad social más amplia, lo cual hace que la pobreza se reduzca lentamente;
- d) se generan políticas contrapuestas y contraproducentes para mejorar el bienestar conjunto y hacer cumplir los derechos sociales;
- e) la política de desarrollo social se ha centrado en los últimos 20 años en programas sociales focalizados, lo cual de alguna manera hace más eficiente el gasto, pero se ha olvidado de políticas universales que pudieran mejorar la calidad y cobertura de la educación, salud, seguridad social, que son parte de los derechos sociales universales.

De lo anterior, el CONEVAL recomienda que la política de desarrollo social debería incluir de manera ordenada y clara los programas sociales, la seguridad social y la política laboral, para que en el diseño agregado de la política de desarrollo social no se dupliquen esfuerzos, y se logren cambios mucho más efectivos en el abatimiento de la pobreza y el acceso a derechos sociales.

Una vez analizado el panorama en que se encuentra la protección social en México, en el capítulo siguiente se presentará una revisión acerca del debate de los efectos que el Seguro Popular ha tenido sobre la informalidad en el mercado de trabajo. Una vez hecho ello, se ofrecerán un conjunto de propuestas para incidir en una reducción de la informalidad y de la precariedad que supone para la población trabajadora la carencia de empleos formales.

IV. EL DEBATE SOBRE LA INFORMALIDAD Y LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA DE PROTECCION SOCIAL.

4.1. Introducción.

Durante muchos años el pensamiento imperante consideró a la informalidad como un fenómeno pasajero en los países en desarrollo, que tendería a desaparecer en la medida que el crecimiento económico multiplicara las fuentes de empleo en el sector formal, que absorbería gradualmente a la fuerza de trabajo actualmente empleada en tareas de muy baja productividad tanto en el sector agropecuario, como en el medio urbano. Bastaba así con una tasa de crecimiento alta y sostenida para que el desarrollo económico terminara con el fenómeno de la informalidad.

Este punto de vista influyó de manera determinante en la ausencia de una estrategia de política hacia el empleo informal, durante varios decenios. Sin embargo, el crecimiento persistente del fenómeno de la informalidad -que se ha convertido en la principal fuente de trabajo en el país- vino a cuestionar muchos de los supuestos que existían sobre la naturaleza temporal de este fenómeno. De hecho, la expansión de las muy diversas modalidades del trabajo informal se ha mantenido tanto en períodos de contracción como en los de crecimiento de la actividad económica.

4.2. Informalidad y política social

Frente a esta situación, la informalidad ha sido motivo de renovado interés por parte de los diseñadores de la política social y de las instituciones internacionales como el BID y el Banco Mundial que hasta hace algunos años habían mostrado escaso interés en este fenómeno. Algunos de los economistas de la corriente dominante en estos organismos atribuyen la informalidad a una elección personal –tanto de los trabajadores como de las empresas- sobre ingresar o no al empleo formal. Asignan un peso mucho menor como factor explicativo a la falta de disponibilidad de empleo formal.

Además de la existencia de numerosas regulaciones y trabas de índole administrativa, fiscal y laboral como factores que incentivan la “decisión” de excluirse o no del empleo formal, en los últimos años ha cobrado relevancia la discusión sobre los posibles efectos de la política social –en especial de los programas dirigidos a población abierta, como el de Oportunidades, o el Seguro Popular- en el crecimiento del fenómeno de la informalidad en México. Levy (2008), quien en México ha sido el principal expositor de esta corriente, sostiene que:

...”muchos de los programas sociales vigentes sólo protegen de forma errática y contradictoria a los trabajadores contra riesgos, tienen efectos redistributivos limitados, fomentan la informalidad, subsidian la evasión de las leyes laborales y fiscales, y reducen la productividad y el crecimiento del país”.

Este punto de vista coincide con planteamientos recientes expresados por otros economistas de organismos internacionales, entre ellos, Perry (2007) y Bourguignon (2005), a quienes “les preocupa que los programas de asistencia

social diseñados para personas que están desempleadas o empleadas informalmente puedan estar trabajando como un incentivo perverso para el empleo formal, o como una restricción al crecimiento económico”. Perry (2007) sostiene que:

Aparte del lente de la exclusión con la que tradicionalmente es vista la informalidad, existe otra lente asociada a las decisiones de costo-beneficio que adoptan tanto trabajadores como empleadores respecto a la conveniencia o no de entrar a la formalidad, y frecuentemente deciden no hacerlo. Este enfoque sostiene que la informalidad es la resultante de “la decisión masiva de optar por salirse de las instituciones formales, tanto por las empresas como por los trabajadores...especialmente cuando tienen alternativas de protección social, mediante el acceso a programas de carácter universal, no contributivos”.

Bourguignon (2005) plantea, por su parte, que una de las razones de la dicotomía existente entre “buenos” y “malos” empleos obedece a que los buenos empleos son caros porque vienen atados un paquete amplio de costos laborales adicionales. Propone desempaquetar, desechar o hacer voluntarios los complejos paquetes de prestaciones de seguridad social, en particular los de salud y seguridad para la vejez.

Aun cuando existe consenso en torno a que el fenómeno de la informalidad no es algo meramente residual o pasajero y que amerita la adopción de políticas económicas y sociales explícitas destinadas a frenar su crecimiento y sacar de las condiciones de precariedad y muy baja productividad e ingresos a quienes actualmente constituyen el diverso mundo de la informalidad, los enfoques distintos sobre el origen del fenómeno, las causas de su expansión reciente y las medidas de carácter económico y social para hacerle son diversos.

En los últimos meses ha surgido un número creciente de estudios, basados en mediciones econométricas, que difieren del enfoque de Levy recién citado sobre el impacto negativo de la política social instrumentada en los últimos años sobre el crecimiento de la informalidad. Algunos de los más relevantes son los siguientes:

Heckman, Azuara y Marinescu (2011) analizan el impacto que ha tenido en México la expansión reciente de los programas de protección social en la informalidad urbana. En este caso, la informalidad se entiende como la ausencia de protección social en salud para el trabajador o una situación de autoempleo. En particular, examinan los efectos del Seguro Popular y del programa Oportunidades en el medio urbano. Concluyen que el impacto total de ambos programas es cercano a cero e insignificante. Esto los lleva a la sostener que los posibles efectos de la expansión de ambos programas sociales en posibles distorsiones de la oferta de trabajo han sido prácticamente nulos. De manera más específica, sus resultados apuntan a que el programa Oportunidades no ha ocasionado ningún incremento significativo en ninguno de los grupos demográficos que estos autores analizaron. Por otra parte, no encuentran evidencia de que las disposiciones sobre la seguridad social en materia de salud reduzca la movilidad laboral o los salarios en el mercado de trabajo en México. Por lo anterior, concluyen que el Seguro Popular contribuye netamente al incremento del bienestar sin producir externalidades negativas sobre el mercado de trabajo.

Las tesis enarboladas por este grupo de investigadores se oponen a los planteamientos recientes de Santiago Levy respecto al impacto del Seguro Popular como uno de los incentivos a la informalidad. Sin embargo, coinciden con Levy y con otros economistas de organismos internacionales (Maloney) en considerar a la informalidad como un resultado de la libre elección de los trabajadores y de las empresas, basada en decisiones óptimas. La perspectiva de análisis es de la llamada economía de la oferta, es decir, se enfoca a identificar si existen distorsiones en las decisiones laborales de los trabajadores a partir de la existencia del Seguro Popular o del programa Oportunidades. Interpretan que los movimientos que se dan entre trabajadores entre trabajo formal e informal –en ambos sentidos- es un indicador de que en México existe en los hechos una libre movilidad laboral.

Nelly Aguilera (2011) estudia el posible efecto del Seguro Popular en el empleo formal y en la probabilidad de entrar o salir de dicho mercado a nivel individual. Utiliza un experimento aleatorio para la evaluación de impacto del seguro popular en indicadores de salud y gasto en este rubro y una base de registros administrativos longitudinales a nivel individual sobre la participación de los individuos en el mercado formal de trabajo. Sus resultados sugieren que el Seguro Popular no tiene impacto en el corto plazo en el empleo formal, o en la probabilidad de entrar o salir del empleo formal de trabajo, aún en el grupo más sensible a los servicios de salud que es el de las mujeres jóvenes.

Metodológicamente, la investigación de Aguilera consistió en contrastar dos conjuntos, o *clusters*, de áreas: en la primera las autoridades realizaron una intensa labor de afiliación al Seguro Popular a través de la promoción y difusión del mismo, y en la de control no se realizaron esfuerzos adicionales para incentivar la afiliación al Seguro. La investigación se realizó entre agosto de 2005 y abril de 2006, y trató de encontrar diferencias en los niveles de participación en el empleo formal e informal en ambas áreas después del experimento para comprobar si, en efecto, una promoción mayor del Seguro Popular daba lugar a una disminución de empleo formal en determinada zona.

Los resultados de Aguilera le llevan a concluir que el Seguro Popular no tiene efecto alguno en el número de trabajadores formales en el corto plazo. A partir de ahí sugiere que, en el largo plazo, si mejoran el gasto y la cobertura del Seguro Popular, así como la calidad de sus servicios, entonces el empleo formal podrá verse afectado por la protección social en salud no ligada a los pagos de nómina.

Cabe decir que la autora no repara en el hecho de que entre 2005 y 2006 no hubo cambios macroeconómicos relevantes en México, y que ello también puede contribuir a explicar que las proporciones de trabajadores pertenecientes al sector formal e informal respectivamente no hayan experimentado cambios significativos.

Duval y Smith (2011) realizan un análisis de la influencia de la introducción del Seguro Popular en la informalidad a partir de un enfoque de mercados segmentados. Este trabajo contrasta con aquellos (Levy, 2008; Aguilera, 2011;

Heckman, *et al*, 2011) que parten de la hipótesis de mercados laborales perfectamente competitivos.

La perspectiva de Duval y Smith (2011) permite considerar que, entre los trabajadores ocupados que no pertenecen al sector formal, existan informales “voluntarios y otros involuntarios”. Los autores analizan, en vez del comportamiento de la tasa de informalidad, la tasa de “aplicación” (sic) al empleo formal. De esta forma un trabajador sería informal voluntario si no desea incorporarse al empleo formal o, bien, se trataría de un trabajador informal involuntario si desea incorporarse a la ocupación formal pero es rechazado. Estos autores definen la formalidad a partir de que “un trabajador tiene acceso a un sistema contributivo de Seguridad Social como el IMSS, ISSSTE, o a un seguro médico privado provisto por el patrón” (Duval y Smith, 2011: 18).

Otro aspecto relevante del trabajo de Duval y Smith (2011) es que no asume el supuesto de que la elección de sector, de darse, entre el informal y el formal por parte del trabajador está basada en la maximización del ingreso. Es decir, entienden que si bien el estar en el sector informal eventualmente implica no pagar las cuotas de la Seguridad Social y con ello aumentar el ingreso corriente, pueden valorarse otras prestaciones del IMSS y el ISSSTE, por ejemplo, para preferir un empleo formal.

Los resultados de Duval y Smith pueden resumirse en: a) la cobertura del Seguro Popular tiene un impacto cercano a cero en la decisión del trabajador para buscar incorporarse a una ocupación formal; b) por cada 10 puntos de crecimiento de la cobertura del Seguro Popular la probabilidad de “aplicar” al sector formal en zonas urbanas sería de -.56 puntos y en zonas rurales de -1.8 puntos, dando un promedio de -0.8 puntos, lo que evidencia que no hay efecto estadísticamente significativo. De lo anterior que el comportamiento de la informalidad en México desde un punto de vista microeconómico, de las decisiones de los trabajadores, no pueda explicarse por la existencia del Seguro Popular.

La investigación de Duval y Smith considera el período 2002-2009, en que el Seguro Popular fue introducido de manera paulatina en las diferentes entidades federativas. Encuentran que la *probabilidad de buscar trabajo en el sector formal* en aquellos estados que en una fase inicial contaban con el programa era sólo 0.3% menor en estados que sí tenían el Seguro Popular que en estados que no lo tenían. Esta probabilidad se reduce a medida que se amplía y se consolida en todos los estados el Seguro Popular.

Otros hallazgos de este estudio fueron que el Seguro Popular tiene efectos heterogéneos en zonas urbanas y rurales, que con la edad aumenta el número de trabajadores que busca transitar hacia el autoempleo. Sostienen que *mientras una parte de los trabajadores informales puede ser por su voluntad, otros están en el sector de manera involuntaria y sus salarios se comportan de forma distinta.*

Entre las razones que a su juicio han contribuido al aumento considerable de la informalidad está el hecho de que a través del tiempo el nivel educativo de la fuerza laboral mexicana ha ido creciendo y aquellos trabajadores que no consiguen un nivel más elevado de escolaridad enfrentan fuertes barreras a la entrada al sector formal. Asimismo, sostienen que la tenencia creciente de la informalidad viene ocurriendo desde antes de la expansión de programas de protección social no contributivos como el Seguro Popular, por lo que desechan que una de las principales causas de aumento del fenómeno resida en la expansión de programas sociales como el Seguro Popular.

Como hipótesis para explicar el escaso peso del Seguro Popular en las decisiones de búsqueda de empleo formal, Duval y Smith plantean: 1) que los beneficios en salud pueden importar poco a la hora de decidir dónde trabajar, y que en contrapartida sean más relevantes en esa decisión el salario, la flexibilidad de horarios, la independencia, etc. y, 2) que los trabajadores no valoren igual los servicios que ofrece el Seguro Popular de la misma manera que aquellos que reciben a través del empleo formal, esto es, en la Seguridad Social.

Cabe señalar que Duval y Smith reconocen que la informalidad es un fenómeno creciente, en su óptica, desde al menos el final de la década de los años noventa, esto es, antes de la creación del Seguro Popular.

Esquivel y Ordaz Díaz (2008), por su parte, también analizan la informalidad en México dentro de un mercado *segmentado* de trabajo en el que no existen mercados competitivos integrados. Para ello, realizan una prueba empírica de que existe evidencia de un premio salarial para quienes trabajan en el sector formal, en individuos con características similares. A esta tesis del mercado segmentado de trabajo para el caso de México se han adherido más recientemente Duval y Smith (2011), quienes cuestionan los resultados de los estudios basados en el supuesto de un mercado laboral perfectamente competitivo.

Esquivel y Ordaz Díaz (2008) difieren del planteamiento de Levy en el sentido de que una de las causas de crecimiento de la informalidad en los últimos años haya estado asociada a los enfoques que ha adoptado la política social, desde un enfoque distinto al de Heckman, Azuara y Marinescu. Parten de la premisa de que a su juicio, la existencia de un sector informal “*no es necesariamente el resultado de decisiones óptimas entre empresas y trabajadores*”, sino que sí existe un mercado de trabajo *segmentado*. Esta tesis del mercado dual pretende demostrar que no existe evidencia empírica para sostener que la política social fomente la informalidad y encuentran que los salarios y las condiciones laborales del sector informal son inferiores a los que trabajadores con el mismo nivel de calificación pueden obtener en el mercado formal.

Cuadro resumen de los enfoques sobre la informalidad.			
AUTORES	DEFINICIÓN UTILIZADA	CAUSAS DE LA INFORMALIDAD	IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
Perry, G.	a) Trabajadores por cuenta propia propietarios de micronegocios y profesionales auto empleados y b) trabajadores asalariados sin seguridad social o sin contrato formal	Los trabajadores, las empresas y las familias escogen su nivel óptimo de formalidad en función de los beneficios asociados al trabajo formal, así como a la capacidad de vigilancia del estado. Hacen un análisis de costo-beneficio y optan en forma masiva por salirse del trabajo formal ²⁰ .	Los programas de asistencia social pueden estar trabajando como un incentivo perverso en contra del empleo formal, o como una restricción al crecimiento económico.
Levy, S.	Auto empleados, comisionistas por cuenta propia, o bajo una modalidad legal no asalariada, así como asalariados no inscritos en el IMSS”.	Considera que no existen barreras a la movilidad entre trabajo formal e informal, sin embargo sí existen diferencias importantes en productividad. Esta segmentación en cuanto a niveles de productividad es provocada por la coexistencia de seguridad social y programas de protección social.	...”Muchos de los programas sociales, tienen efectos redistributivos limitados, fomentan la informalidad, subsidian la evasión de las leyes laborales y fiscales, y reducen la productividad y el crecimiento del país”.
Heckman et al.	1) A los trabajadores no auto empleados y no cubiertos por la seguridad social; 2) los auto empleados; 3) los trabajadores empleados en empresas o negocios de menos de 5 empleados, y 4) a los que declararon no haber firmado ningún contrato.	El marco teórico supone que hay libre movilidad y que trabajar en el sector informal es el resultado de una elección del trabajador al comparar los salarios y los beneficios pecuniarios del sector formal contra la utilidad que le reporta trabajar en el sector informal.	Los posibles efectos de la expansión de los programas sociales en posibles distorsiones de la oferta de trabajo han sido prácticamente nulos.
Aguilera	El mercado de trabajo formal es aquel en el cual las empresas cubren con las contribuciones de la seguridad social.	Puede interpretarse como una decisión del trabajador ante los distintos incentivos que se le presentan. Señala que <i>“los trabajadores siempre tiene la opción de trabajar en el sector informal, de modo que una mayor densidad de contribución se reflejará en la preferencia del trabajador por el sector formal”</i>	El Seguro Popular no tiene efectos en el número de trabajadores formales en el corto plazo; en el largo plazo el incremento de la cobertura del Seguro Popular y la mejoría de sus servicios eventualmente disminuiría el empleo formal.
Esquivel G. y Ordaz-Díaz	Se clasifica como formal al trabajador que recibe al menos una de las prestaciones siguientes: a) incorporación al Instituto Mexicano del	Parten de la premisa de que a su juicio, la existencia de un sector informal <i>“no es necesariamente el resultado de decisiones óptimas entre empresas y trabajadores”</i> ,	Concluyen que el mercado laboral en México está segmentado y, por lo tanto, que el aumento de los programas sociales no incrementaría la tasa de

²⁰ También considera que algunos pueden enfrentar restricciones para entrar a la formalidad derivadas de trabas administrativas y legales, o por el alto costo de asociado a las regulaciones existentes.

	<p>Seguro Social (IMSS); b) vacaciones con goce de sueldo; c) participación de utilidades; d) incorporación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE); e) crédito para la vivienda; f) prestación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y g) seguro médico particular o seguro de salud. Para propósitos comparativos, en algunas ocasiones se usará una definición de informal determinada por el “criterio del tamaño de la empresa”. Se considera informales los empleados en empresas con 5 o menos trabajadores</p>	<p>sino que sí existe un mercado de trabajo <i>segmentado</i>. “que individuos con características similares ganan más cuando trabajan en el sector formal que en el informal de la economía”. Sostienen que existe evidencia de que hay un premio salarial en el mercado laboral formal, es decir, que individuos con características similares ganan más cuando trabajan en el sector formal que en el informal de la economía.</p>	<p>informalidad en el país.</p>
Duval y Smith	<p>Smith “la formalidad está definida con base en si un trabajador tiene acceso a un sistema contributivo de Seguridad Social como el IMSS, ISSSTE, o a un seguro médico privado provisto por el patrón”.</p>	<p>Sostienen que existe un mercado de trabajo segmentado y cuestionan los resultados obtenidos de estudios que suponen en sus especificaciones econométricas que el mercado laboral es perfectamente competitivo. El modelo que utilizan no asume competencia perfecta y admite la posibilidad de racionamiento en el número de plazas disponibles en el mercado formal.</p>	<p>Encuentran que la <i>probabilidad de buscar trabajo en el sector formal</i> en aquellos estados que en una fase inicial contaban con el programa era sólo 0.3% menor en estados que sí tenían el Seguro Popular que en estados que no lo tenían. Sostienen que el Seguro Popular tiene efectos heterogéneos en zonas urbanas y rurales, que con la edad aumenta el número de trabajadores que busca transitar hacia el autoempleo.</p>
Murayama y Samaniego		<p>La informalidad tiene múltiples causas. Es necesario considerar elementos por el lado de la demanda (reticencia de los empleadores a cumplir con sus obligaciones legales) y, sobre todo, de índole macroeconómica. La informalidad es producto del pobre desempeño económico más que a la inversa.</p>	<p>Los programas sociales son respuestas a la incertidumbre económica sobre la seguridad básica de las personas, no la causa del mal desempeño económico.</p>

4.3. Una visión alternativa sobre las causas de la informalidad.

Como se ha visto, de acuerdo con Levy (2008), una de las consecuencias no deseadas de la expansión del acceso a la salud de la población abierta, la no afiliada al IMSS o al ISSSTE, es que ha afectado al empleo formal. Ello porque el seguro popular permite acceder a servicios médicos sin necesidad de pagar las cuotas que son obligatorias para todo trabajador formal. Así, uno de los incentivos que tradicionalmente tenía el contar con una plaza formal, la afiliación a una institución de salud, habría desaparecido por lo que la gente prefiere ahorrarse el pago de cuotas de seguridad social y se ocupa en la economía informal. En suma: el seguro popular alienta el empleo informal.

Esta tesis ha ganado terreno y, sin embargo, el diagnóstico de Levy parte de una premisa que no tiene suficiente fundamento y ello conduce a una conclusión incorrecta. La premisa es que un trabajador es libre para optar entre un puesto de trabajo formal y uno informal. Pero esa elección no está abierta con frecuencia en el mercado de trabajo en México. Para que tal elección fuera posible, todo trabajador debería de tener ante sí tanto una oferta de trabajo formal como una en el sector informal. No es el caso.

Esa premisa, aunque poco realista, puede encontrar sustento teórico en la explicación sobre el funcionamiento del mercado de trabajo que brinda la versión básica de la escuela neoclásica de economía. Esa teoría explica la decisión de emplearse de un individuo de la siguiente manera: él puede optar por trabajar cierto número de horas o no trabajar, y su decisión dependerá de sus “preferencias” entre “trabajo” –que proporciona ingresos para comprar bienes- y “ocio” –las actividades que se pueden hacer si no se trabaja, como estudiar, cuidar a los hijos, ejercitarse, descansar, etc.-. Si sube el salario, el individuo tendrá más estímulos para trabajar, de forma que aumenta su “preferencia” por el trabajo. Si en cambio el salario es bajo o cae, tendrá menos motivos para trabajar, lo que incrementa su “preferencia” por el ocio. En su versión más pura, esta teoría concibe que todo aquel que no trabaja es porque así lo decide, porque tiene una alta preferencia por el ocio y, en ese sentido, todo desempleo es voluntario –lo cual es erróneo porque en la realidad es claro que existe desempleo involuntario y porque la mayoría de la gente no puede vivir sin los ingresos de su trabajo-.

Un error similar ocurre con la tesis de Levy: entiende que los trabajadores en México pueden optar libremente entre un empleo formal y uno informal. Pero así como el desempleo no es voluntario, tampoco lo suele ser la informalidad laboral.

Si la dicotomía entre empleo formal e informal se construye alrededor del hecho de que el trabajador esté afiliado al IMSS, es decir, que cuente con un contrato como asalariado, es preciso considerar que ese contrato tiene dos partes: empleado y empleador. Los empleadores, y no el trabajador, con frecuencia inducen contrataciones disfrazadas en las que no otorgan contratos, no porque exista el seguro popular, sino porque son renuentes a aceptar el conjunto de obligaciones que la ley le impone a todo patrón: pago regular, vacaciones, horarios establecidos, etcétera. Cada vez abundan más los trabajadores subordinados sin contrato, los miles de profesionistas que trabajan

para una sola empresa y cobran por honorarios como prestadores de servicios y no como asalariados. Por tanto, el no tener un contrato no es una decisión exclusiva del trabajador; es más una decisión de quién contrata que del contratado.

Por otra parte los beneficios del empleo formal sobre uno informal no sólo se reducen al acceso a la salud, sino que implica tener derecho a bajas por maternidad, por accidente laboral o por enfermedad; un empleo formal también brinda mayor estabilidad en el puesto, permite aspirar a una pensión, ofrece trabajar bajo techo y no en la calle, y un largo etcétera.

Una deficiencia común entre el trabajo de Levy y de algunos de sus críticos, es que entienden la decisión de emplearse sólo desde el punto de vista de lo que en economía se llama la oferta de trabajo, es decir, únicamente como una decisión del trabajador que ofrece su fuerza de trabajo, el cual eventualmente preferiría una ocupación en el sector informal para no pagar las contribuciones de la Seguridad Social. Pero ese enfoque no toma en cuenta la decisión de quien contrata, del empleador, ni tampoco considera la escasez de puestos de trabajo formales. Esta omisión se traduce, posteriormente, en ignorar, como ocurre con buena parte de los trabajos comentados en esta sección, que la dinámica macroeconómica influye en la realidad que se pretende estudiar.

La informalidad en México tiene momentos de expansión acelerada, que coinciden de manera directa con la desaceleración económica y con la capacidad de expandir a un ritmo deseado la demanda de fuerza de trabajo en el sector formal. De hecho, desde los años setenta del siglo pasado la economía mexicana disminuyó sus ritmos de creación de empleo formal asalariado, y en los años ochenta se vivió un estancamiento en el volumen de la ocupación formal. Es a partir de entonces que la informalidad es un fenómeno persistente. Más aún, las crisis económicas de 1994-95, de 2001 y más recientemente de 2008 han producido fuertes repuntes de la informalidad y, en fechas recientes, del desempleo en la medida en que el sector informal da muestras de saturación.

Por lo anterior es preciso que los análisis que se propongan entender las causas de la informalidad trasciendan la esfera propiamente microeconómica. En este sentido, hay estudios que demuestran que es el bajo nivel de desempeño macroeconómico, así como el escaso peso de la inversión total en la economía, los factores que explican la baja productividad y la presencia de la informalidad y no a la inversa. Por ejemplo Ros (2011) concluye que: “Un análisis de las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana sugiere que buena parte de la agenda de política económica para el crecimiento debe concentrarse en la reforma de la política macroeconómica”.

De lo anterior puede desprenderse hay que buscar los problemas del empleo en México no en la política social –cuya cobertura y efecto real aún hay que discutir a fondo- sino en la económica, que influye en el bajo crecimiento económico que padece el país.

Es decir, el Seguro Popular no explica la informalidad, sino a la inversa: el estancamiento del empleo formal, que era el mecanismo por el que los mexicanos accedían a la Seguridad Social y en particular a los servicios de salud públicos, generó en las últimas décadas que grandes franjas poblacionales, desempleadas o bien ocupadas en la informalidad, carecieran de acceso a los servicios de salud. Ello motivó a la creación del Seguro Popular, que expresamente se dirige a la población que no está afiliada a los sistemas de seguridad social federales o de las entidades. En este sentido, el Seguro Popular debe verse como una respuesta ante la informalidad, no como el detonante de la misma.

Ahora bien, en nuestra perspectiva, hay una coincidencia básica con Levy: es necesario avanzar hacia la universalización del derecho a la salud y ese modelo debe financiarse con impuestos generales- como se argumentará en el siguiente capítulo-, pero por razones de justicia social y equidad, no porque la cobertura de salud venga dañando a la dinámica del empleo formal que responde a otras variables, en especial, con el bajo crecimiento económico y a la debilidad del mercado interno mexicano.

CAPÍTULO V. HACIA UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA LA INFORMALIDAD.

5.1. En el corto plazo: formalizar el trabajo doméstico.

La Organización Internacional del Trabajo estima que, para 2010, en América Latina había 18 millones de trabajadoras domésticas, las cuales representan el 17.4% del empleo femenino total en la región y el 26.6% del empleo femenino remunerado en el subcontinente.

Para México, como se señaló en el capítulo III, existen alrededor de 1 millón 900 mil trabajadoras domésticas, en su amplia mayoría mujeres. Asimismo, una solicitud de información realizada al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, acreditó que en 2008 había registrados sólo 1,590 trabajadoras domésticas en el IMSS, lo que implica que menos de uno por cada mil cuenta con los derechos laborales que la ley le confiere.

Los datos recién presentados evidencian que existe una oportunidad para ampliar peso del empleo formal en México si se diseña una estrategia dirigida al trabajo doméstico. Las cifras revelan que el empleo doméstico, que necesariamente implica una relación de subordinación, significa más del 11 por ciento del volumen del empleo formal.

Cabe señalar que en México, desde hace décadas, la Ley Federal del Trabajo contempla la regulación del trabajo doméstico, en su capítulo XIII. En él, se define que los “Trabajadoras domésticas son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia.” Lo anterior permite constatar que no es una omisión normativa lo que ha implicado que los, y sobre todo las trabajadoras domésticas carezcan de las prestaciones y derechos asociados a la ocupación, sino que ello se debe a un muy escaso cumplimiento de la ley.

Por otra parte, el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), firmado en junio de 2011, establece en su artículo 14 lo siguiente: “Todo Miembro, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad.”

En suma, como se puede apreciar, en México existe una disonancia entre el marco legal interno y las obligaciones legales que el país ha asumido en el ámbito de los derechos laborales y lo que ocurre en la realidad del trabajo doméstico. Dado que se trata de un problema bien identificado, es pertinente avanzar hacia medidas para revertir la precariedad y la informalidad del empleo doméstico.

Objetivos de la propuesta.

- Incrementar el empleo formal en un plazo breve.
- Ampliar el ejercicio de los derechos laborales con una perspectiva de género.
- Hacer efectivo el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo.
- Dar cabal cumplimiento a los convenios en materia de derechos laborales signados por México.
- Ampliar la base de cotizantes del Seguro Social.

Mecanismo propuesto:

Crear un programa ad hoc de inscripción de trabajadoras y trabajadores domésticos al Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior implica evitar que dicha incorporación pueda ser desincentivada por cobros onerosos para los empleadores.

Se sugiere, por tanto, que se generen diez tramos de cotización en función del salario mínimo, con un piso mínimo de contribución por los patrones de la décima parte del salario mínimo vigente, así como con un tope máximo de cotización que alcanzaría un salario mínimo para el caso de las trabajadoras que tengan ingresos por diez salarios mínimos o más al mes (Ver tabla). De esta manera, se parte del hecho de que ninguna trabajadora doméstica pueda cobrar menos de un salario mínimo. Asimismo, se considera exentar del pago de las cuotas del trabajador a todas aquellas personas cuyo salario sea inferior a tres salarios mínimos.

Número de salarios mínimos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Salario en pesos	\$ 1,800	\$ 3,600	\$ 5,400	\$ 7,200	\$ 9,000	\$ 10,800	\$ 12,600	\$ 14,400	\$ 16,200	\$ 18,000
Cotización	\$ 180	\$ 360	\$ 540	\$ 720	\$ 900	\$ 1,080	\$ 1,260	\$ 1,440	\$ 1,620	\$ 1,800

Actualmente, la inscripción de un trabajador al IMSS puede significar costos que superen la cuarta parte del salario neto, por lo que en este caso se sugiere que la contribución del empleador sea sólo de una décima parte.

Esta propuesta tiene cierta afinidad con el programa “Infonavit para todos” –ver capítulo 3 de este documento-, en el sentido en que facilita la inscripción del trabajador. Así, por ejemplo, puede replicarse la idea de: 1) generar una página de internet para dar el alta patronal con facilidad; 2) elegir sin complicaciones la cuota a aportar y, 3) generar una cuenta para el trabajador que podrá consultar su saldo a través de distintos canales como portal, kioscos, línea telefónica de atención, entre otros.

No obstante, en la propuesta para formalizar el empleo doméstico se plantean mecanismos adicionales como: a) asegurar que si el patrón no presenta pago durante dos periodos mensuales continuos, se notifique al trabajador y, b) que sea acumulable el saldo de la cuenta cuando se cambie de patrón.

Asimismo, se sugiere que las trabajadoras domésticas puedan cotizar al IMSS por sí mismas como empleadas autónomas, lo que facilitaría la incorporación a

la formalidad de quienes trabajan en varios hogares por horas y labores determinadas a lo largo de la semana.

La inscripción al IMSS de las trabajadoras domésticas les aseguraría, cobertura de salud para ellas y sus hijos menores de 16 años –o más si continúan estudiando-, cotización para el retiro, derecho a cobertura por incapacidad temporal o permanente, las prestaciones asociadas a la maternidad, el acceso a estancias infantiles y a un fondo para vivienda.

5.2. A mediano y largo plazos: una nueva estructura institucional para el trabajo.

Las transformaciones económicas de las últimas décadas que han impactado al mundo del trabajo, limitaron la capacidad de la expansión del empleo formal y, a la vez, plantean nuevos retos para asegurar que las ocupaciones, que cada vez experimentan cambios más dinámicos, sean una fuente segura para el sustento del bienestar de la población.

Se requiere de una nueva estructura institucional que rijan un trabajo de naturaleza global. Es necesario sustituir las estructuras de protección y regulación actuales, que se introdujeron a fines del siglo XIX y principios del XX para proteger el trabajo en la era de la industrialización y el trabajo masivo que hoy se enfrentan a nuevos supuestos y nuevos riesgos.

La seguridad en el trabajo en esta generación no puede centrarse en la protección de un puesto de trabajo fijo en un contexto tecnológico rápidamente cambiante. El reto de hoy es *dar seguridad suficiente al trabajador ante el cambio continuo a lo largo de su carrera productiva* y asegurarle un ingreso y apoyos que le permita hacer frente a los diversos riesgos y transiciones en su trayectoria laboral. Esto implica no restringir la protección social en torno al criterio único del *empleo asalariado*, sino a una *noción más amplia de trabajo, a través de modalidades que hagan factible ampliar la cobertura y distribución social del riesgo a lo largo de la vida laboral de un individuo, ante episodios de transición e incertidumbre*. La necesaria adaptabilidad que requiere el nuevo entorno, sólo será viable o admisible si existe un sistema sólido de protección social ante los supuestos demográficos y sociales actuales, y ante *los nuevos riesgos y características del mundo global de hoy*.

Lo anterior nos lleva a proponer, en sintonía con el documento “Hacia un nuevo curso de desarrollo”, la necesidad de edificar en México un genuino Estado de bienestar que asegure el acceso a la salud y a la seguridad social para todos, así como la creación de un seguro de desempleo, que además de mitigar los efectos negativos de la crisis sobre los individuos y sus familias, actúa como un estabilizador automático que contribuye, precisamente, a suavizar los procesos de contracción de la demanda y caída de la producción y del empleo.

La universalización de la salud y la seguridad social es una de las grandes reformas estructurales fundamentales, pues no están resueltos el problema de las pensiones –que, por el contrario, está acumulando problemas en el sistema de cuentas individuales-, ni la extensión de los servicios de salud para alcanzar

la universalidad puede descansar en un esquema con prestaciones limitadas, amplia heterogeneidad y costos crecientes.

En términos del marco regulador del mercado de trabajo, es preciso favorecer las condiciones para la contratación sin que ello suponga la desprotección del trabajador, precisamente. Por lo anterior, una definición estratégica es vincular la reforma laboral con otras reformas, en especial con la fiscal y la de protección social.

Es necesario desligar la seguridad social del mercado de trabajo: los mexicanos deben de tener acceso a la seguridad social independientemente de su condición laboral.

Establecer un nuevo marco de salud y protección social universal no atado al trabajo formal.

Poner al día el marco del trabajo, de manera simultánea a la construcción de un nuevo y más moderno sistema de seguridad social requeriría una reforma de gran alcance, que exigiría un planteamiento visionario, sustentado en una estrategia de país y una enorme voluntad política. Se requiere construir una legislación laboral para el siglo XXI, fincada en una seguridad social *no constreñida al asalariado formal*, sino *creadora de derechos sociales básicos de corte universal* no ligados a la nómina, que asegure nuevas fuentes de ingreso en el presupuesto. Por lo anterior se recomienda:

- *Protección social universal como un derecho social exigible.* Extender la protección social a todo individuo como uno de los pasos más importantes para asegurar la igualdad en materia de salud en una generación. Es imprescindible que *la protección social se establezca como un derecho social exigible de todo ciudadano.*
- *No constreñida al financiamiento con base en la nómina.* Un esquema de seguridad social de corte universal no puede seguirse sustentando en impuestos a la nómina que sólo provienen de los asalariados formales, que hoy día han llegado a ser una parte minoritaria de la población trabajadora. Este esquema de financiamiento propicia costos mayores a la mano de obra, desincentiva el empleo y plantea limitaciones a la extensión de la seguridad social. Es indispensable evolucionar hacia un sistema de cobertura universal financiado a través de los impuestos generales.
- *Atención de calidad a la salud para todos.* Un elemento medular este esquema de derechos sociales deberá ser la atención a la salud asentada en el principio de cobertura universal de los servicios de calidad, con énfasis en servicios de atención primaria. Un sistema de salud universal en el que los ciudadanos tengan igual derecho redundaría en beneficio de la salud de los grupos socioeconómicamente más desfavorecidos que hoy quedan excluidos y contribuiría a eliminar las desigualdades que hoy prevalecen en esta materia.

Ampliar la cobertura de las políticas de salud ocupacional a todo tipo de trabajo:

- Ampliar la cobertura de las políticas y programas del estado orientadas a velar por la salud y seguridad laborales para abarcar *a todos los trabajadores*, tanto los ubicados en el sector formal como quienes laboran en el trabajo informal, particularmente en sus formas más precarias. Para ello es indispensable reformar y actualizar la legislación en la materia y coordinar la acción de las distintas dependencias que tienen responsabilidad en este tema.

Poner al día la cobertura y contenido de los riesgos ocupacionales:

- El concepto de riesgos ocupacionales deberá extenderse más allá de los riesgos físicos tradicionales a nuevas contingencias derivadas de nuevas ocupaciones y de nuevas formas de trabajo. Deben reconocerse, asimismo, al estrés ocupacional y al ambiente psicosocial como componentes de los riesgos del trabajo. Deberán desarrollarse, por otra parte, programas de capacitación en materia de seguridad, salud e higiene ocupacional orientados específicamente a trabajadores informales y a organizaciones sociales relevantes y establecerse la salud de los trabajadores como una parte medular del sistema de atención a la salud.

Orientar políticas y programas especiales a las formas más vulnerables de trabajo:

- Es imprescindible establecer programas orientados a la atención y vigilancia a trabajos particularmente vulnerables y que por lo general no tienen acceso a servicios adecuados de salud, como los de los trabajadores agrícolas que migran de sus comunidades en épocas de siembra o de cosecha y establecer un seguimiento especial a trabajadores migrantes al extranjero que tienen una exposición mayor a numerosos riesgos y que en ocasiones son fuente de transmisión de enfermedades en sus comunidades de origen. Por lo que hace al trabajo infantil es necesario vigilar y aplicar con mayor rigor la prohibición de este tipo de trabajo a menores de la edad reglamentaria. Esta prohibición no sólo debe aplicarse al trabajo infantil subordinado en una relación laboral, sino al que se da en el trabajo precario en condiciones de alto riesgo, cualquiera que sea la modalidad del mismo.

Adecuar el marco institucional para armonizar los roles duales entre el trabajo y la vida privada:

- Apoyar iniciativas que promuevan el equilibrio entre el trabajo y la vida privada y la armonización de los roles duales en estos ámbitos. En esta tarea se requiere tanto de la acción legislativa como de políticas públicas para dar a los trabajadores la posibilidad de atender mejor sus responsabilidades familiares, disponer de centros adecuados de cuidado infantil, hacer compatibles los horarios de múltiples servicios públicos para facilitar su acceso a padres y madres trabajadoras, establecer medidas como horarios flexibles o permisos parentales en casos necesarios, reparto de tareas y otras (Lundberg, *et al.*, 2007). Es indispensable que en esta materia el gobierno, conjuntamente con las organizaciones de trabajadores formales e informales y de los empleadores, y la sociedad civil, promueva iniciativas para reequilibrar el trabajo y la vida privada y diseñe con este objetivo políticas de apoyo y protección social.

Establecer el seguro de desempleo

Los efectos de las recurrentes crisis sobre la población son mayores por la ausencia de una adecuada red de protección social. Por ello debe establecerse un seguro de desempleo para los trabajadores formales, que sea el inicio de una amplia reforma social y laboral en el país. La existencia de un vasto sector informal en nuestra economía plantea retos que no se presentan para países avanzados en los que este tipo de trabajo es mínimo o prácticamente inexistente. El acceso a recursos financieros que den sustento al esquema es otro factor muy importante a considerar. Por ello, un seguro de desempleo de corte nacional debería estar articulado a esa gran reforma fiscal vinculada a una transformación de fondo en la legislación laboral y de seguridad social en su conjunto.

El seguro de desempleo es perfectamente financiable y no sería una carga fiscal muy importante en las actuales circunstancias: un seguro que otorgara, en promedio, dos salarios mínimos mensuales durante seis meses a un millón de mexicanos que podrían perder su empleo en una situación de crisis, costaría únicamente alrededor de 18 mil millones de pesos en un año. Esto representa menos del 0.2% del PIB y menos del 1% del gasto federal en un año. Un programa de este tipo tendría enormes beneficios para los trabajadores, además de que sería un importante componente anticíclico implícito en el diseño de la política económica. El seguro de desempleo generaría incentivos muy importantes para que los trabajadores buscaran formalizar su situación laboral. Adicionalmente, no sería muy costoso en términos administrativos, ya que podría utilizarse la estructura del IMSS y del ISSSTE para su ejecución.

Crear una auténtica justicia laboral.

- Revisar el diseño de un sistema de impartición de justicia laboral vinculado al Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO VI. LOS ESPACIOS PARA LA NEGOCIACIÓN.

En este último capítulo se avanza en dos propuestas que buscan dar viabilidad a una mayor presencia de los trabajadores informales en los espacios de deliberación y de decisión en materia de empleo en México. La primera consiste en la creación de un Consejo Económico y Social, y la segunda apunta a una reforma sustantiva a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para que en su seno estén representados los trabajadores informales a través de la figura de los trabajadores independientes.

6.1. Crear el Consejo Económico y Social.

De acuerdo con instituciones como la OIT y la ONU, las políticas dedicadas al fomento y protección del trabajo no han sido suficientes para cumplir las metas del programa de trabajo decente. Para incrementar la capacidad de estos programas para transformar la realidad del empleo, es preciso contar con mecanismos amplios e incluyentes para dar voz a los trabajadores en respuesta a las complejas realidades de los mercados laborales más abiertos y flexibles. En este contexto, las asociaciones de las y los trabajadores son esenciales para lograr la meta del trabajo decente (Escobar, 2010).

Modificar las condiciones de precariedad de la ocupación en los mercados laborales implica contemplar una senda de reformas para crear una institucionalidad favorable a la protección del trabajo y al fomento del empleo decente. Entre estas institucionales destaca la creación de consejos y de instancias para la negociación de acuerdos sociales entre trabajadores, empleadores y gobiernos en una agenda amplia de diálogo social.

En el concepto de diálogo social formulado por la Organización Internacional del Trabajo incluye la consulta tripartita, entendida como mecanismo de comunicación, consulta y negociación entre gobiernos, empleadores y sindicatos sobre cuestiones de interés común. Este término se utiliza para referirse a relaciones horizontales entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para abordar problemas y contribuir a construir soluciones fundadas en el consenso. El diálogo social presupone un proceso de información, discusión y decisiones no autoritarias, abiertas públicas y compartidas, y sujetas a crítica en donde los diferentes actores no actúan de manera unilateral.

El diálogo social es considerado un mecanismo fundamental de la llamada “democracia participativa”, donde la participación directa de las diversas organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante el diálogo y el consenso, permite construir una relación más equitativa entre las instituciones públicas y la sociedad organizada.

En virtud de lo anterior, y en sintonía con la propuesta formulada por el grupo “Hacia un nuevo curso de desarrollo”, se plantea la creación, en México, de un Consejo Económico y Social, como un espacio participativo donde se den cita representantes de los empleadores y de los trabajadores, así como del Estado, institucionalizando de esta forma el diálogo social.

El CES sería un órgano de opinión obligada a lo largo del proceso legislativo y de toma de decisiones, de tal suerte que trabajadores y empleadores estarían en condiciones de, conjuntamente, dar a conocer sus posiciones sobre las decisiones en materia de política y normatividad económica y social, mas la decisión final correspondería a los poderes públicos en atención a su soberanía. El CES no sería parte del proceso de decisión, sino sólo de deliberación. En este sentido, el CES fortalece los canales de participación y deliberación sin invadir los espacios institucionales para la toma de decisiones en el marco de una democracia representativa.

La creación del Consejo Económico y Social se incluye en un planteamiento amplio de reforma hacia la construcción del Estado de bienestar.

6.2. Espacios para la representación de los trabajadores informales en la fijación de los salarios mínimos.

Antecedentes

México fue uno de los primeros países del mundo en establecer la protección al trabajador en materia de salarios mínimos, al plasmarla en 1917 dentro del propio texto constitucional, en su artículo 123, como una de las garantías sociales. La intención de concretar esta protección se reitera al ratificarse en 1928 el Convenio Núm. 26 de la Organización Internacional del Trabajo, que establecía recomendaciones sobre la mecánica que deberían seguir los países en la fijación de los salarios mínimos.

Esta figura legal se concreta, sin embargo, hasta 1931 al promulgarse la Ley Federal del Trabajo, que define la autoridad encargada de su fijación, el mecanismo para definir el salario mínimo, así como las sanciones a su incumplimiento.

Desde su inclusión en el marco reglamentario hasta la fecha la mecánica de la fijación ha experimentado cambios importantes. De ser en su origen una decisión de organismos municipales de carácter tripartito, pasa a ser una decisión de comisiones regionales y finalmente, una decisión de una comisión nacional, integrada en forma tripartita por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del gobierno.

El universo de trabajadores al que hoy se aplica este salario

En este período, el salario mínimo también ha evolucionado en su cobertura, pues de abarcar a una proporción significativa de los trabajadores asalariados del país, que en su origen se estimaba hasta en 50%, hoy en día representa poco menos del 5% de los trabajadores asalariados formales del sector privado y esta proporción disminuye si se incluye a los trabajadores del sector público. De ser un piso para la estructura salarial del sector formal, el salario mínimo ha quedado paulatinamente fuera de la consideración para la fijación de los salarios del sector formal y en su mayoría, los asalariados que hoy declaran percibir el salario mínimo son *asalariados no protegidos, de carácter informal*.

De hecho, el salario mínimo se ha convertido hoy en un punto de referencia para la determinación de otras variables dentro del espectro económico, como sanciones, y multas. Más que su monto absoluto en pesos -que en su mayoría la población asalariada desconoce- lo que se ha vuelto más importante es *su variación porcentual*, que representa una señal macroeconómica para la fijación de salarios contractuales y de muy diferentes precios en la economía.

Es por la razón anterior que en las últimas décadas las autoridades encargadas de la política macroeconómica han mostrado cada vez un mayor interés en las decisiones en torno a la fijación de estos salarios y sus puntos de vista han cobrado mayor influencia en la posición gubernamental dentro del órgano tripartito encargado de su fijación. Por lo que respecta a las representaciones de los trabajadores y de los empleadores, el salario mínimo en términos absolutos ha dejado de ser un piso dentro de la estructura salarial de sus agremiados, que están protegidos por la contratación colectiva. Esto explica por qué las decisiones de carácter unánime del órgano tripartito han permitido que el salario mínimo en las últimas décadas se haya separado cada vez más de los salarios medios de los trabajadores formales.

La representación inadecuada de los trabajadores informales en los espacios de decisión

La situación anterior refleja que los trabajadores informales asalariados, que son a quienes en realidad se aplica este salario mínimo, quedan sin una adecuada voz que los represente en el órgano encargado de su fijación. Sus condiciones, intereses y tipo de actividades a menudo difieren de las de los trabajadores asalariados sindicalizados, que son quienes sí cuentan en el Consejo con representación formal. Asimismo, las ramas representadas en la Comisión, tanto en la parte obrera como en la patronal toman en cuenta – como lo señala la Ley, a las principales ramas de la industria y el comercio- pero no toman en cuenta actividades que ocupan a fuertes núcleos de trabajadores asalariados escasamente protegidos, como quienes desempeñan el trabajo doméstico, por ejemplo. Pese a contar con un número mayor de asalariados que muchas de las ramas ahí representadas, estos trabajadores quedan incluidos dentro del grupo genérico de “otros servicios”.

Los representantes ante la comisión provienen en esencia de la economía formal y del trabajo organizado. Son elegidos por los *sindicatos* de trabajadores y de patrones²¹. Si bien se prevé la participación de *patrones independientes*, no se contempla una representación similar de *trabajadores independientes*, que son la mayoría a quienes se aplica este salario. Esto pone en cuestionamiento en el fondo al sistema mismo para la determinación de estos salarios.

Necesidad de una representación más adecuada de los trabajadores informales en la fijación de los salarios mínimos

²¹ Art. 681 de la Ley Federal del Trabajo y Convocatoria para que los sindicatos de trabajadores y de patrones, así como los patrones independientes, elijan a las personas que integraran el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para el periodo 2011-2015.

Es por esta razón que *uno de los campos en donde los trabajadores informales requerirían tener mayores espacios de participación es en la fijación de los salarios mínimos*, que en la práctica se aplican a la población asalariada no protegida por la contratación colectiva. Esto exigiría, por una parte, desvincular el salario mínimo de otras variables económicas y establecer otros elementos como puntos de referencia para la fijación de muy diferentes precios del sistema económico, a fin de no desvirtuar el propósito esencial de este salario. Por otra parte, sería necesario dar cabida a una representación más adecuada de los intereses legítimos de los trabajadores *no protegidos y no sindicalizados* en el proceso de fijación.

Si bien se reconoce la necesidad de involucrar en los procesos de fijación a los interlocutores sociales, en buen número de casos estos representan exclusivamente a los trabajadores organizados y no siempre toman en cuenta las necesidades e intereses particulares de los grupos más vulnerables que no están protegidos por la contratación colectiva. Es por ello que algunos países, después de recurrir a procesos consultivos con los interlocutores sociales, someten la decisión a un órgano de representación más amplia, independiente del poder Ejecutivo, como es el Congreso. Es este el caso de países como Brasil, o los Estados Unidos de América.

BLIBLIOGRAFIA

Aguilera, N. (2011): The Short Term Causal Effects of Seguro Popular on Formal Employment, Seguro Popular, México, en prensa.

Alarcón, R. Cruz R. et al. (2008): *La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana*, Colegio de la Frontera Norte, México, D. F.

Aspe, P. (1993): *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 215 pp.

BANXICO (2011): *Balanza de Pagos. Ingresos por Remesas*. México, D. F.
www.banxico.org.mx

Cabrera, J. (2008): "Gasto público (1982-2006)", en Cordera, R. y Cabrera, J. (coords.): *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas 99 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, pp.138-172.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006): *Ley Federal del Trabajo*, México, D. F.

CONAPO (2006): *Proyecciones de la población de México 2000-2050*.
www.conapo.gob.mx

CONEVAL (2010): *Medición de la pobreza multidimensional en México*, CONEVAL, México.

Cordera, R. (2002): "La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos" en *Economía Informa*, núm. 303, UNAM, México.

Cordera, Rolando: "Después del neoliberalismo: el Estado frente a la democracia y la cuestión social" en Cordera y Lomelí (2006): *La economía nacional, una reflexión*, UNAM, México, p. 49.

Cordera, R. y Lomelí, L. (2008): "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural" en Cordera, R. y Cabrera, J. (coords.): *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas 99 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, pp. 82-122.

Duval, R. y Smith R. (2011): "Informalidad y Seguro Popular bajo mercados laborales segmentados", CIDE, México, mimeo, en prensa.

Esquivel, G. and Ordaz-Diaz, J.L. (2008). "¿Es La Política Social Una Causa De La Informalidad En México?" *Ensayos* 27(1): 1 - 32.

FMI (2005): *México: Selected Issues*. "The Mexican Informal Sector and its Implications". Washington.

Frenk, J., Gómez Dantés, O. y Knaul, F. (2004): "Derechos sociales y acceso a la salud" en *Nexos*, núm. 317, mayo, México.

Heckman, J., Azuara, O. & Marinescu, I. (2011): "Informality and the Expansion of Social Protection Programs. Evidence from Mexico", Seguro Popular, México, en prensa.

INEGI (2000-2004): *Encuesta Nacional de Empleo (ENE)*, México, D.F.

INEGI (2000-2010): *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo(ENOE). Indicadores Estratégicos*. México, D. F.

INEGI (2010): *Censo de Población y Vivienda 2010*. México, D. F.

INEGI (2010): *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre de 2010*. Serie original, generada con factores de expansión ajustados a las proyecciones demográficas oficiales elaboradas por el CONAPO, que tienen como base los resultados definitivos del II Censo General de Población y Vivienda 2005. México, D. F.

INEGI (varios años): *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo(ENOE), segundo trimestre de 2010*. México, D. F.

Levy, S. (2008): *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington.

Lundberg *et al.* (2007): *Health inequalities and welfare resources: Continuity and change in Sweden*, Estocolmo.

Moreno Brid, J.C. y Ros, J. (2008): "Las reformas al mercado desde una perspectiva histórica" en Cordera, R. y Cabrera, J. (coords.): *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Lecturas 99 de El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, pp. 41-81.

Murayama, C. (2009): "Democracia y bienestar en México: las transiciones bifurcadas", en *EconomíaUNAM*, núm. 16, México.

OIT, 1928. C26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C026>.

OIT (2003): *XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo 2002*, Ginebra.

OIT (1994): *XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 1993*. Ginebra.

OIT (2011): Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo, firmado en junio de 2011, Ginebra.

Pisarello, G. (2003): "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Abramovich, A., Añón, J.M., y Courtis, Ch. (comps.): *Derechos sociales, instrucciones de uso*, Doctrina Jurídica Contemporánea, Buenos Aires.

Reyes Heróles, F. y Suárez Dávila, F. (2009): *La crisis: testimonios y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ros (2011): "El potencial de crecimiento de la economía mexicana", UNAM, México, mimeo, en prensa.

STPS (2011): *Convocatoria para que los sindicatos de trabajadores y de patrones, así como los patrones independientes, elijan a las personas que integrarán el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para el periodo 2011-2015*. México, D. F.

Tello, C: (2005) 2005): "Fortalecer los ingresos del Estado mexicano", en *Nexos*, núm. 334, octubre, México.

Tello, C. (2007): *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 776 pp.

Wolti, C. (2011): "Demografía y salud" en Secretaría de Salud, *Informe México de Determinantes Sociales de la Salud*, en prensa.

Woldenberg, J., Becerra, R. y Salazar, P. (2000): *La mecánica del cambio político en México*, Cal y arena, México.